



NEMZETI KÖZIGAZGATÁSI INTÉZET

---

# KÖZIGAZGATÁSI SZAKVIZSGA

Általános közigazgatási ismeretek  
(tankönyv)

Budapest, 2012

**NEMZETI KÖZIGAZGATÁSI INTÉZET**

**A KÖZPONTI ÁLLAMI SZERVEK RENDSZERE (1. MODUL)**

**SZERZŐK:**

1. és 5. FEJEZET: DR. KILÉNYI GÉZA

2. FEJEZET: DR. ÁCS NÁNDOR

3 - 4. FEJEZET: DR. KALTENBACH JENŐ

**A TANANYAG HATÁLYOSÍTÁSÁT ELVÉGEZTE:**

DR. UGRÓCZKY MÁRIA (2007.)

DR. SZEKERES ANTAL (2010.)

DR. CSERNY ÁKOS (2011.)

DR. TÓTH ZOLTÁN JÓZSEF (2012.)

**LEKTORÁLTA: DR. GERENCSÉR BALÁZS SZABOLCS (2012.)**

**JOGALKOTÁSI ÉS JOGALKALMAZÁSI ISMERETEK (2. MODUL)**

**SZERZŐ:**

1 - 3. FEJEZET: DR. GYERGYÁK FERENC

4 - 6. FEJEZET: DR. BENDE-SZABÓ GÁBOR

**A TANANYAG HATÁLYOSÍTÁSÁT ELVÉGEZTE:**

DR. GYERGYÁK FERENC (2007.)

SZÖLLŐSINÉ DR. CSEPELI ÁGOTA (2009.)

DR. SEEREINER IMRE ALFONZ (2010.)

KARÁCSONYINÉ DR. BORBÁS BEATRIX (1-3. FEJEZET) (2011.)

SZMETANA GYÖRGY TIBOR (4-6. FEJEZET) (2011.)

DR. SZABÓ ZSUZSANNA (2012.)

**LEKTORÁLTA: DR. GYERGYÁK FERENC (2012.)**

**ÁLTALÁNOS ÁLLAMHÁZTARTÁSI ISMERETEK (3. MODUL)**

**SZERZŐK:**

1 - 3. FEJEZET, és 6.2. PONT: DR. PERGER ÉVA

4-5.; 7. FEJEZET, és 6.1. PONT: DR. BENDE-SZABÓ GÁBOR

**A TANANYAG HATÁLYOSÍTÁSÁT ELVÉGEZTE:**

MAIYALEHNÉ DR. GREGÓCZKI ETELKA (2007.)

HOFFMANNÉ DR. NÉMETH ILDIKÓ (2010.)

DR. LANTOS OTTÓ (2011.)

**SZERZŐ: DR. LENTNER CSABA (ÚJ 1. FEJEZET) (2012.)**

**HATÁLYOSÍTOTTA: DR. LANTOS OTTÓ (2-7 FEJEZETEK) (2012.)**

**LEKTORÁLTA: DR. MAIYALECHNÉ DR. GREGÓCZKI ETELKA (2012.)**

**KÖZIGAZGATÁS-SZERVEZÉSI ÉS VEZETÉSI ISMERETEK (4. MODUL)**

**SZERZŐK:**

1 - 3. FEJEZET: DR. KISS SÁNDOR

4 - 7. FEJEZET: DR. PALLAI ÉVA

**A TANANYAG HATÁLYOSÍTÁSÁT ELVÉGEZTE:**

DR. PALLAI ÉVA (2010.)

DR. KOWALIK TAMÁS ÉS DR. HORVÁH ATTILA (2012.)

**LEKTORÁLTA:** DR. PALLAI ÉVA (2012.)

**AZ EURÓPAI UNIÓ SZERVEZETE ÉS JOGRENDSZERE (5. MODUL)**

**SZERZŐK:**

1. és 3. FEJEZET: DR. HORVÁTH ZOLTÁN

2. FEJEZET: DR. BATHÓ FERENC

3.1.3.3. PONT: DR. MOHAY GYÖRGY

4. FEJEZET: HORVÁTH PÉTER

**A TANANYAG HATÁLYOSÍTÁSÁT ELVÉGEZTE:**

HORVÁTH PÉTER (2007.)

SINKA LÁSZLÓ (2010.)

DR. TÓTH NORBERT (2012)

**LEKTORÁLTA:** DR. ZOMBOR FERENC (2012.)

**Budapest, 2012.**

hetedik, javított kiadás

## TARTALOMJEGYZÉK

|  |    |
|--|----|
| I. MODUL: A KÖZPONTI ÁLLAMI SZERVEK RENDSZERE .....  | 15 |
| 1. Magyarország alkotmányos berendezkedése .....   | 15 |
| 1.1. Az Alkotmány .....  | 15 |
| 1.1.1. Az alkotmány fogalma, a történeti és a kartális alkotmány .....                                 | 15 |
| 1.1.2. A magyar alkotmányfejlődés .....  | 16 |
| 1.1.3. Magyarország Alaptörvényének szerkezete, belső felépítése .....                                 | 18 |
| 1.2. A Nemzeti hitvallás .....   | 18 |
| 1.3. Az Alapvetés – az államcélok .....  | 19 |
| 1.4. Az alapjogok .....  | 22 |
| 1.4.1. Az alapjogok fogalma .....  | 22 |
| 1.4.2. Az alapjogok forrásai .....   | 23 |
| 1.4.3. Az alapjogok csoportosítása .....   | 24 |
| 1.4.4. Az alapjogok korlátozása .....  | 25 |
| 1.5. Az egyes alapjogok .....  | 27 |
| 1.5.1. Az alapjogok alapja .....   | 27 |
| 1.5.2. Az emberi létezés alapfeltételeihez kapcsolódó alapjogok .....                                  | 29 |
| 1.5.3. A személyes szabadság alkotmányos garanciái .....   | 32 |
| 1.5.4. Politikai szabadságjogok .....  | 43 |
| 1.5.5. Az egyén társadalmi pozícióját meghatározó jogok .....  | 50 |
| 1.5.6. Szociális-gazdasági jogok .....   | 53 |
| 1.6. Az alapvető köteleességek .....   | 55 |
| 1.6.1. A jogszabályok megtartásának kötelessége .....  | 55 |
| 1.6.2. A közterhekhez való hozzájárulás kötelessége .....  | 55 |
| 1.6.3. A honvédelmi kötelezettség .....  | 56 |
| 1.6.4. A tankötelezettség .....  | 57 |
| 1.6.5. A gondoskodás .....   | 57 |
| 1.6.6. Hozzájárulás a közösség gyarapodásához és a közösségi feladatok ellátásához .....               | 57 |
| 1.6.7. Környezeti károk helyreállításának kötelessége, annak költségeinek viselése .....               | 57 |
| 1.6.8. A természeti erőforrások, a nemzet közös örökségének védelme .....                              | 57 |
| 1.6.9. A törvényes fellépés a hatalom erőszakos megszerzőivel, kizárólagos birtokosaival szemben ..... | 57 |
| 1.7. Az alapjogok védelme, érvényre juttatása .....  | 58 |
| 1.8. Az államszervezet felépítésének alkotmányos alapjai .....   | 58 |
| 1.8.1. A hatalmi ágak szétválasztásának és egyensúlyának elve .....                                    | 58 |
| 1.8.2. A népszuverenitás elve .....  | 59 |
| 1.8.3. A törvények uralma, a jogállam megvalósulása .....  | 59 |
| 1.8.4. Az egyenjogúság elve .....  | 59 |
| 1.8.5. Az emberi jogok deklarációja .....  | 59 |

|        |   |     |
|--------|---|-----|
| 2.     | Az állami szervek rendszere, jellegük és egymáshoz való viszonyuk .....         | 60  |
| 2.1.   | Az Országgyűlés .....   | 60  |
| 2.1.1. | Az Országgyűlés feladat- és hatásköre .....                                     | 60  |
| 2.1.2. | Az Országgyűlés megalakulása .....  | 61  |
| 2.1.3. | Az országgyűlési képviselők jogállása .....                                     | 62  |
| 2.1.4. | Az Országgyűlés szervezete .....  | 64  |
| 2.1.5. | Az Országgyűlés működése .....  | 66  |
| 2.1.6. | A törvényalkotás .....  | 67  |
| 2.1.7. | Parlamenti ellenőrzés .....   | 69  |
| 2.1.8. | Az Országos népszavazás .....   | 69  |
| 2.2.   | A Kormány .....   | 70  |
| 2.2.1. | A kormányzati tevékenység, a törvényhozó és a végrehajtó hatalom viszonya ..... | 70  |
| 2.2.2. | A Kormány feladat- és hatásköre .....   | 71  |
| 2.2.3. | A Kormány létrejötte, megbízatása .....   | 72  |
| 2.2.4. | A Kormány tagjai, szervezeti jellege .....                                      | 74  |
| 2.2.5. | A Kormány működése, szervei .....   | 75  |
| 2.3.   | A köztársasági elnök .....  | 76  |
| 2.3.1. | A köztársasági elnök alkotmányos helyzete .....                                 | 76  |
| 2.3.2. | A köztársasági elnök feladat- és hatásköre .....                                | 77  |
| 2.3.3. | Az államfő és az Országgyűlés viszonya .....                                    | 79  |
| 2.3.4. | Az államfő és a Kormány viszonya .....  | 80  |
| 2.3.5. | A köztársasági elnök megválasztása, megbízatása, felelőssége .....              | 80  |
| 2.4.   | A bíróság .....   | 82  |
| 2.4.1. | Az igazságszolgáltatás alkotmányos alapelvei .....                              | 83  |
| 2.4.2. | A bíróságok szervezete és hatásköre .....                                       | 83  |
| 2.4.3. | A bíróságok központi igazgatása .....   | 85  |
| 2.4.4. | A bíróságok központi igazgatásának felügyelete .....                            | 86  |
| 2.4.5. | A bírák jogállása .....   | 86  |
| 2.5.   | Az ügyészség .....  | 88  |
| 2.5.1. | Az ügyészség feladat- és hatásköre .....  | 88  |
| 2.5.2. | Az ügyészség szervezete .....   | 91  |
| 2.5.3. | Az ügyészek jogállása .....   | 92  |
| 2.6.   | Az alapvető jogok biztosa .....   | 93  |
| 2.6.1. | Az alapvető jogok biztosának jogállása .....                                    | 95  |
| 2.6.2. | Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatásköre .....                        | 96  |
| 2.6.3. | Az alapvető jogok biztosának intézkedései .....                                 | 97  |
| 2.7.   | Az Alkotmánybíróság .....   | 98  |
| 2.7.1. | Az Alkotmánybíróság feladat- és hatásköre .....                                 | 99  |
| 2.7.2. | Az Alkotmánybíróság szervezete, eljárása .....                                  | 103 |
| 2.7.3. | Az alkotmánybírák jogállása .....   | 103 |
| 2.8.   | A helyi önkormányzatok .....  | 104 |

|         |  |     |
|---------|--|-----|
| 2.8.1.  | Az önkormányzatiság alkotmányos garanciái .....  | 104 |
| 2.8.2.  | Az önkormányzati jogok .....   | 105 |
| 2.8.3.  | A helyi önkormányzatok és a közhatalom gyakorlásában részt vevő szervek kapcsolata ..... | 107 |
| 2.9.    | A közpénzek .....  | 108 |
| 2.9.1.  | A költségvetés .....   | 108 |
| 2.9.2.  | A nemzeti vagyon.....  | 109 |
| 2.9.3.  | Kifizetés és támogatás közpénzekből.....   | 110 |
| 2.9.4.  | A közteherviselés és a nyugdíj.....  | 110 |
| 2.9.5.  | A pénzügyi rendszert irányító és ellenőrző független szervezetek.....                    | 110 |
| 2.10.   | A Magyar Nemzeti Bank .....  | 110 |
| 2.11.   | A Költségvetési Tanács .....   | 110 |
| 2.12.   | Az Állami Számvevőszék .....   | 111 |
| 2.12.1. | Az Állami Számvevőszék hatáskörei.....   | 111 |
| 2.12.2. | Az Állami Számvevőszék szervezete és működése .....                                      | 112 |
| 2.12.3. | A számvevőszéki vizsgálat.....   | 113 |
| 2.13.   | A Magyar Honvédség .....   | 114 |
| 2.14.   | Döntés katonai műveletekben való részvételről.....                                       | 114 |
| 2.15.   | A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok.....                                       | 114 |
| 2.16.   | A különleges jogrend .....   | 115 |
| 3.      | A közigazgatás az állami funkciók rendszerében .....                                     | 116 |
| 3.1.    | A közigazgatás helye a hatalmi ágak rendszerében .....                                   | 116 |
| 3.2.    | A közigazgatás fogalma, sajátosságai .....   | 117 |
| 3.3.    | A közigazgatás feladatai.....  | 118 |
| 4.      | A közigazgatás szervezetrendszere .....  | 121 |
| 4.1.    | A szervezetrendszer tagolódását meghatározó tényezők.....                                | 121 |
| 4.2.    | A közigazgatási szerv fogalma, jogi paraméterei.....                                     | 121 |
| 4.3.    | Az államigazgatás szervezetrendszere .....   | 122 |
| 4.3.1.  | A Kormány .....  | 122 |
| 4.3.2.  | A Kormány munkáját segítő szervek.....   | 123 |
| 4.3.3.  | A minisztériumok .....   | 124 |
| 4.3.4.  | A kormányhivatalok .....   | 125 |
| 4.3.5.  | A központi hivatalok.....  | 125 |
| 4.3.6.  | A területi és helyi államigazgatási szervek .....  | 126 |
| 4.3.7.  | Sajátos jogállású államigazgatási szervek .....  | 128 |
| 4.3.8.  | Önálló szabályozó szerv .....  | 130 |
| 4.4.    | Az önkormányzati igazgatás.....  | 131 |
| 4.4.1.  | Az önkormányzat feladat- és hatásköre .....  | 131 |
| 4.4.2.  | Az önkormányzat szervezete .....   | 134 |
| 4.4.3.  | Az önkormányzat gazdálkodása .....   | 136 |
| 4.5.    | A köztisztviselői önkormányzatok .....   | 138 |

|  |  |     |
|--|--|-----|
| 5.   | A közigazgatás működése .....  | 139 |
| 5.1.   | A közigazgatási szervek tevékenységi típusai .....                                   | 139 |
| 5.2.   | A közigazgatási szervek hatósági jogalkalmazó tevékenységének alapvető típusai ..... | 140 |
| II. MODUL: JOGALOTÁS ÉS JOGALKALMAZÁSI ISMERETEK ..... |  | 143 |
| 1.   | A jogalkotás tartalmi kérdései.....  | 143 |
| 1.1.   | Társadalmi normák – erkölcsi normák - jogi normák.....                               | 143 |
| 1.1.1.   | Társadalmi normák .....  | 143 |
| 1.1.2.   | Erkölcsi normák .....  | 144 |
| 1.1.3.   | Jogi normák .....  | 144 |
| 2.   | Magyarország jogforrási rendszere.....   | 146 |
| 2.1.   | A jogforrási rendszer elemei .....   | 146 |
| 2.1.1.   | A törvény .....  | 147 |
| 2.1.2.   | A rendeletek .....   | 152 |
| 2.2.   | Közjogi szervezetszabályozó eszközök .....   | 157 |
| 2.2.1.   | Normatív határozat .....   | 157 |
| 2.2.2.   | Normatív utasítás .....  | 158 |
| 2.2.3.   | A korábbi „állami irányítás egyéb jogi eszközei”-nek jogi sorsa .....                | 158 |
| 2.3.   | A jogszabályok kötelező ereje - érvényesség, hatályosság.....                        | 158 |
| 2.3.1.   | A jogszabályok érvényessége.....   | 158 |
| 2.3.2.   | A jogszabályok hatálya .....   | 159 |
| 2.4.   | A nemzetközi és az uniós jog .....   | 162 |
| 2.4.1.   | A nemzetközi jog .....   | 162 |
| 2.4.2.   | Az uniós jog.....  | 162 |
| 3.   | A jogalkotási eljárás és jogszabály-szerkesztési ismeretek .....                     | 162 |
| 3.1.   | Jogállam és jogalkotás .....   | 162 |
| 3.2.   | A jogalkotási eljárás.....   | 165 |
| 3.2.1.   | A jogalkotás tervezése, a jogszabályok előkészítése .....                            | 165 |
| 3.2.2.   | A jogszabálytervezet szerkesztése, szövegezése .....                                 | 167 |
| 3.2.3.   | A jogszabálytervezetek véleményezése.....  | 173 |
| 3.2.4.   | A tervezet jogalkotó szerv elé terjesztése, elfogadása .....                         | 174 |
| 3.2.5.   | A jogszabályok kihirdetése és közzététele, a hivatalos lap.....                      | 177 |
| 3.3.   | A jogszabály hatályosulásának vizsgálata .....                                       | 178 |
| 3.4.   | A dereguláció .....  | 179 |
| 3.5.   | A magyar jogalkotás tipikus tartalmi és formai hibái .....                           | 180 |
| 4.   | Általános jogalkalmazási ismeretek .....   | 182 |
| 4.1.   | A jogalkalmazó tevékenység fajtái .....  | 182 |
| 4.2.   | A jogalkalmazás szervei.....   | 182 |
| 4.3.   | A jogalkalmazás folyamata .....  | 183 |
| 5.   | A közigazgatási hatósági eljárás .....   | 184 |

|         |   |     |
|---------|---|-----|
| 5.1.    | Eljárási alapelvek .....  | 185 |
| 5.1.1.  | A törvényesség elve.....  | 186 |
| 5.1.2.  | A rendeltetésszerű eljárás elve.....  | 186 |
| 5.1.3.  | A törvény előtti egyenlőség elve .....  | 186 |
| 5.1.4.  | A hivatalból való eljárás elve .....  | 187 |
| 5.1.5.  | Az ügyfél védelme: az ügyféli jogok.....  | 187 |
| 5.1.6.  | Az ügyfél kötelezettségei.....  | 193 |
| 5.1.7.  | A költségtakarékos eljárás elve.....  | 194 |
| 5.2.    | Alapvető rendelkezések.....   | 195 |
| 5.2.1.  | A törvény hatálya .....   | 196 |
| 5.2.2.  | Joghatóság, hatáskör és illetékesség.....   | 202 |
| 6.      | A közigazgatási hatósági eljárás szakaszai .....  | 210 |
| 6.1.    | A hatósági ellenőrzés .....   | 210 |
| 6.1.1.  | A helyszíni hatósági ellenőrzés.....  | 211 |
| 6.1.2.  | A hatósági ellenőrzés jogkövetkezményei .....   | 211 |
| 6.2.    | Az elsőfokú eljárás.....  | 212 |
| 6.2.1.  | Az eljárás megindítása .....  | 213 |
| 6.2.2.  | A tényállás tisztázása .....  | 219 |
| 6.3.    | Képviselet.....   | 232 |
| 6.4.    | Kizárás.....  | 233 |
| 6.5.    | A hatóság döntései .....  | 236 |
| 6.5.1.  | A döntés meghozatala.....   | 236 |
| 6.5.2.  | Hatósági határozat.....   | 236 |
| 6.5.3.  | Hatósági végzés .....   | 240 |
| 6.5.4.  | A hatósági szerződés .....  | 240 |
| 6.5.5.  | A hatósági döntések közlése .....   | 241 |
| 6.6.    | A jogorvoslat és a döntés-felülvizsgálat .....  | 242 |
| 6.6.1.  | A jogorvoslás rendszere.....  | 243 |
| 6.6.2.  | A jogorvoslattal megtámadható hatósági döntések.....                                      | 243 |
| 6.6.3.  | A jogorvoslati formák .....   | 243 |
| 6.6.4.  | A fellebbezés.....  | 244 |
| 6.6.5.  | A bírósági felülvizsgálat .....   | 248 |
| 6.6.6.  | Az újrafelvételi eljárás .....  | 249 |
| 6.6.7.  | Az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárás.....                             | 250 |
| 6.6.8.  | A felügyeleti eljárás .....   | 252 |
| 6.6.9.  | Az ügyészi fellépés .....   | 253 |
| 6.6.10. | A semmisség.....  | 254 |
| 6.7.    | A végrehajtás.....  | 256 |
| 6.8.    | Az eljárási költségek.....  | 265 |
| 6.9.    | Az elektronikus ügyintézés .....  | 267 |
| 6.10.   | Az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítésével kapcsolatos hatósági eljárások ..... | 270 |



|  |     |
|--|-----|
| III. MODUL: ÁLTALÁNOS ÁLLAMHÁZTARTÁSI ISMERETEK .....  | 273 |
| 1. Általános államháztartási ismeretek .....   | 273 |
| 1.1. Az államháztartás közgazdasági szerepe és jelentősége .....   | 273 |
| 1.1.1. Erősödő állami gazdaságpolitikai szerepek – felértékelődő államháztartás .....                                      | 273 |
| 1.2. Az államháztartás helye és szerepe a nemzetgazdaságban .....  | 276 |
| 1.3. A nemzetgazdaság helyzetét meghatározó fő makrogazdasági tényezők és az államháztartás kapcsolata .....               | 281 |
| 1.3.1. A makrogazdaság helyzetét jellemző általános mutatók .....  | 282 |
| 1.3.2. Az államháztartás helyzetét jellemző mutatók .....  | 284 |
| 2. Az államháztartás rendszere, az államháztartási gazdálkodás alap-elvei, legfontosabb szabályai .....                    | 286 |
| 2.1. Az államháztartás rendszere, összefüggései az állami szervezeti rendszerrel valamint európai uniós tagságunkkal ..... | 286 |
| 2.2. Az államháztartás fogalma .....   | 291 |
| 2.3. Az államháztartás alrendszerei .....  | 292 |
| 2.4. Költségvetés, költségvetési bevételek, költségvetési kiadások .....   | 293 |
| 2.5. Az államháztartás alapelveinek szerepe és jelentősége a rendszer működésében .....                                    | 296 |
| 2.5.1. Az alapelvek rendszerezése .....  | 296 |
| 2.5.2. A nyilvánosság elve .....   | 297 |
| 2.5.3. A tervezés és elszámolás alapelvei .....  | 297 |
| 2.5.4. A költségvetési források felhasználása során követendő alapelvek .....  | 299 |
| 2.6. Magyarország gazdasági stabilitása .....  | 300 |
| 2.7. Az államháztartás bevételei és kiadásai .....   | 304 |
| 2.7.1. Az államháztartás bevételei .....   | 304 |
| 2.7.2. Az államháztartási kiadások .....   | 307 |
| 2.8. A nemzeti vagyon, gazdálkodás a nemzeti vagyonnal .....   | 309 |
| 2.8.1. A nemzeti vagyon fogalma, rendeltetése .....  | 309 |
| 2.8.2. A nemzeti vagyonnal való gazdálkodás alapelvei .....  | 312 |
| 2.8.3. Az állami vagyonnal való gazdálkodás .....  | 313 |
| 2.9. A kincstári rendszer, a kincstár szerepe és feladatai .....   | 315 |
| 2.10. Az államadósság kezelése .....   | 317 |
| 3. Az államháztartás központi szintje .....  | 318 |
| 3.1. Az államháztartás központi alrendszere .....  | 318 |
| 3.1.1. A központi költségvetés bevételei és kiadásai .....   | 318 |
| 3.1.2. A költségvetési törvény szerkezete .....  | 319 |
| 3.1.3. A költségvetési ciklus .....  | 321 |
| 3.2. A társadalombiztosítási alapok működésének jellemzői .....  | 323 |
| 3.3. Az elkülönített állami pénzalapok működése .....  | 325 |
| 4. Az államháztartási rendszer helyi alrendszere .....   | 326 |
| 4.1. Az önkormányzatok gazdasági önállóságának alkotmányos alapjai, az állami és helyi feladatellátás összefüggései .....  | 326 |

|        |   |     |
|--------|---|-----|
| 4.2.   | Az önkormányzatok vagyona.....  | 327 |
| 4.3.   | A helyi önkormányzatok bevételei és kiadásai .....                                    | 329 |
| 4.4.   | Költségvetési ciklus .....  | 332 |
| 4.4.1. | A helyi önkormányzati költségvetés.....   | 332 |
| 4.4.2. | Az önkormányzati költségvetés előkészítése, elfogadása.....                           | 332 |
| 4.4.3. | A helyi önkormányzati költségvetési beszámoló.....                                    | 335 |
| 4.4.4. | A nemzetiségi önkormányzatok költségvetése .....                                      | 335 |
| 4.5.   | A helyi alrendszer gazdálkodásának speciális szabályai.....                           | 336 |
| 5.     | A költségvetési szervek.....  | 337 |
| 5.1.   | A költségvetési szervek jogállása .....   | 337 |
| 5.1.1. | A költségvetési szervek szerepe a közfeladatok ellátásában.....                       | 337 |
| 5.1.2. | A költségvetési szervek alapítása .....   | 338 |
| 5.2.   | A költségvetési szervek típusai, irányítása, felügyelete .....                        | 339 |
| 5.2.1. | A költségvetési szervek típusai.....  | 339 |
| 5.2.2. | A költségvetési szervek irányítása és felügyelete .....                               | 341 |
| 5.3.   | A költségvetési szervek nyilvántartása.....   | 342 |
| 5.4.   | A költségvetési szervek működésének felülvizsgálata, átalakítása, megszüntetése ..... | 343 |
| 5.4.1. | A költségvetési szervek tevékenysége .....  | 343 |
| 5.4.2. | A költségvetési szerv átalakítása, megszüntetése .....                                | 344 |
| 5.5.   | Költségvetési szervek működése és gazdálkodása .....                                  | 344 |
| 5.5.1. | A költségvetési szervek működésének és gazdálkodásának általános jellemzői .....      | 344 |
| 5.5.2. | A költségvetési szervek bevételei és kiadásai.....                                    | 346 |
| 5.5.3. | Kötelezettségvállalás, ellenjegyzés, érvényesítés, utalványozás .....                 | 347 |
| 5.5.4. | Költségvetési beszámolás .....  | 349 |
| 6.     | Államháztartási kontroll.....   | 350 |
| 6.1.   | Az államháztartási kontrollok rendszere .....   | 350 |
| 6.2.   | Az államháztartás külső ellenőrzése .....   | 351 |
| 6.3.   | Kormányzati szintű ellenőrzés .....   | 355 |
| 6.4.   | Az államháztartás belső kontrollrendszere.....  | 355 |
| 6.5.   | A helyi önkormányzatok gazdálkodásának ellenőrzése .....                              | 356 |
| 6.6.   | Támogatások ellenőrzése.....  | 358 |
| 6.7.   | Adók és más befizetések ellenőrzése .....   | 359 |
| IV.    | MODUL: KÖZIGAZGATÁS SZERVEZÉSI- ÉS VEZETÉSI IMERETEK.....                             | 361 |
| 1.     | A vezetés és a vezetői gondolkodás fejlődése. Alapfogalmak .....                      | 361 |
| 1.1.   | Menedzsment, leadership, a vezetés története, a vezetés tanulhatósága.....            | 361 |
| 1.2.   | A vezetés története .....   | 364 |
| 1.2.1. | A klasszikus iskola .....   | 364 |
| 1.2.2. | Az emberközpontú irányzatok – Human Relations .....                                   | 366 |
| 1.2.3. | Integrációs törekvések – Modern irányzat.....   | 367 |

|        |   |     |
|--------|---|-----|
| 1.3.   | Megtanulható-e a vezetés? .....   | 368 |
| 1.4.   | Vezetési szintek és képességek. Vezetői szerepek, feladatok. A vezetési módszerek, stílusok, a vezetés eszközei, formái ..... | 369 |
| 1.4.1. | Vezetési szintek és képességek, szerepek, feladatok .....   | 369 |
| 1.4.2. | A vezetés módszerei .....   | 371 |
| 1.4.3. | A vezetési stílusok .....   | 372 |
| 1.4.4. | A vezetés jogi és nem jogi eszközei .....   | 376 |
| 1.4.5. | A vezetés formái .....  | 377 |
| 2.     | Szervezetmenedzselés .....  | 378 |
| 2.1.   | A munkaerő sajátosságai .....   | 378 |
| 2.2.   | Csoportos munkavégzés, csoportos ötletelés .....  | 380 |
| 2.2.1. | Brain storming .....  | 382 |
| 2.3.   | A szervezeti formák, a szervezet definiálása, a közigazgatási szervezet sajátosságai .....                                    | 384 |
| 2.3.1. | A szervezet belső jellemzői, a szervezet működését befolyásoló tényezők .....   | 386 |
| 2.3.2. | Szervezeti formák .....   | 388 |
| 2.3.3. | A közigazgatási szervezet főbb sajátosságai .....   | 392 |
| 2.4.   | A szervezeti kultúra .....  | 393 |
| 2.5.   | Változásmenedzsmet .....  | 397 |
| 2.5.1. | A változtatás szereplői .....   | 397 |
| 2.5.2. | A változásokhoz való viszonyulás .....  | 398 |
| 2.5.3. | Az ellenállás kezelése .....  | 400 |
| 3.     | Folyamatmenedzsmet .....  | 401 |
| 3.1.   | A vezetés folyamata, folyamatmenedzselési megközelítés .....  | 401 |
| 3.2.   | A vezetés folyamatai .....  | 401 |
| 3.2.1. | A tervezés .....  | 402 |
| 3.2.2. | A döntés .....  | 404 |
| 3.2.3. | A szervezés .....   | 407 |
| 3.2.4. | Az ellenőrzés .....   | 407 |
| 3.3.   | A közigazgatás működési folyamatai és támogató technikái .....  | 409 |
| 3.3.1. | Az Új Közmenedzsmet (New Public Management) általános vonásai .....   | 409 |
| 3.3.2. | Stratégiai tervezés .....   | 410 |
| 3.3.3. | A folyamatközpontú közigazgatás-szervezés, a folyamatok technológizálása .....  | 411 |
| 3.4.   | Projektmenedzsmet .....   | 418 |
| 4.     | Minőségmenedzsmet a vezetésben .....  | 421 |
| 4.1.   | A minőségmenedzsmet története .....   | 421 |
| 4.2.   | Minőségmenedzsmet a közigazgatásban .....   | 422 |
| 4.3.   | EFQM és a Közös (Általános) Értékelési Keretrendszer (CAF) .....  | 424 |
| 4.4.   | A helyzetfelmérés eszközei, módszerei .....   | 426 |
| 4.4.1. | SWOT-analízis .....   | 426 |
| 4.4.2. | Problémaelemzés (fadiagram módszer) .....   | 427 |

|   |  |            |
|---|--|------------|
| 4.5.  | A közigazgatási szervezetek fejlesztésének lehetőségei, módszerei .....          | 428        |
| 4.5.1.  | A szervezet átvilágítását támogató résztechnikák .....                           | 428        |
| 4.5.2.  | Ügyfélkارتák alkalmazása .....   | 434        |
| 4.5.3.  | Benchmarking .....   | 435        |
| 5.  | Humán erőforrás és közszolgálati menedzsment .....                               | 436        |
| 5.1.  | A humán erőforrás és közszolgálati menedzsment fogalma és sajátos működése ..... | 436        |
| 5.2.  | Az emberi erőforrás stratégia kialakítása .....                                  | 439        |
| 5.2.1.  | Az emberierőforrás-igény tervezése, kiválasztás .....                            | 439        |
| 5.2.2.  | Kiválasztás, a közszolgálati tisztviselő kiválasztása .....                      | 441        |
| 5.2.3.  | Díjazási, ösztönzési rendszer, juttatások .....                                  | 441        |
| 5.3.  | Teljesítményértékelés, minősítés .....   | 443        |
| 5.3.1.  | Teljesítményértékelés .....  | 443        |
| 5.3.2.  | Minősítés .....  | 443        |
| 5.4.  | Továbbképzés és nem képzés jellegű fejlesztési módszerek.....                    | 444        |
| 5.5.  | A jogviszony alanyai .....   | 446        |
| 5.6.  | A jogviszony létesítése – kinevezés.....   | 448        |
| 5.6.1.  | A közszolgálati tisztviselő kinevezése .....                                     | 448        |
| 5.7.  | A közszolgálati jogviszony megszűnése, megszüntetése .....                       | 450        |
| 5.8.  | Az előmeneteli rendszer .....  | 451        |
| 5.9.  | A szolgálati jogviszony tartalma .....   | 452        |
| 5.9.1.  | A vagyonyilatkozat .....   | 452        |
| 5.9.2.  | Összeférhetetlenség .....  | 453        |
| 5.9.3.  | Az utasítás végrehajtásának kötelessége .....                                    | 454        |
| 5.9.4.  | Rendkívüli munkavégzés .....   | 454        |
| 5.10.   | Felelősségi rendszer.....  | 455        |
| 5.10.1.   | A fegyelmi felelősség.....   | 455        |
| 5.10.2.   | A kártérítési felelősségrendszer .....   | 456        |
| 5.10.3.   | A közszolgálati tisztviselők büntetőjogi felelőssége .....                       | 458        |
| 5.10.4.   | A vezetők eredményfelelőssége.....   | 458        |
| 5.10.5.   | Etikai kódex, etikai eljárás .....   | 458        |
| 5.11.   | A közszolgálati jogvita .....  | 459        |
| <b>V. MODUL: AZ EURÓPAI UNIÓ SZERVEZETE ÉS JOGRENDSZERE .....</b> |  | <b>463</b> |
| 1.  | Az európai integráció fejlődése.....   | 463        |
| 1.1.  | Az európai integráció létrejötte .....   | 463        |
| 1.2.  | Az európai integráció első négy évtizede.....                                    | 464        |
| 1.3.  | Közösségekből Unió – Európa Maastricht után .....                                | 465        |
| 1.4.  | Az Európai Unió az ezredfordulón - a bővítés és mélyítés kettős célkitűzése..... | 467        |
| 2.  | Az Európai Unió jogi keretei, jellemzői .....                                    | 471        |
| 2.1.  | Az uniós jog létrehozásának okai .....   | 471        |

|        |  |     |
|--------|--|-----|
| 2.2.   | Az uniós jog forrásai.....   | 472 |
| 2.2.1. | Az elsődleges jogforrások: a Szerződések .....                         | 472 |
| 2.2.2. | A másodlagos jogforrások: az Unió jogi aktusai .....                   | 474 |
| 2.2.3. | Az uniós <i>acquis</i> fogalma.....                                    | 475 |
| 2.3.   | Az uniós jog jellege.....  | 476 |
| 2.3.1. | Az uniós jog viszonya a nemzetközi joghoz .....                        | 476 |
| 2.3.2. | Az uniós jog viszonya a tagállamok belső jogrendjéhez .....            | 476 |
| 2.4.   | Jogharmonizáció az Európai Unióban .....                               | 477 |
| 3.     | Uniós polgárság és alapvető jogok.....                                 | 478 |
| 3.1.   | Uniós polgárság .....  | 479 |
| 3.2.   | Az Unió demokratikus működésének alapelvei .....                       | 479 |
| 3.3.   | Alapvető jogok.....  | 480 |
| 4.     | Az Európai Unió felépítése és működése.....                            | 481 |
| 4.1.   | Az Európai Unió intézményei.....                                       | 481 |
| 4.1.1. | Az Európai Tanács.....   | 482 |
| 4.1.2. | Az Európai Unió Tanácsa .....  | 483 |
| 4.1.3. | A Bizottság.....   | 487 |
| 4.1.4. | Az Európai Parlament.....  | 490 |
| 4.1.5. | Az Európai Unió Bírósága .....   | 495 |
| 4.1.6. | A Számvevőszék .....   | 497 |
| 4.1.7. | Az Európai Központi Bank és a Központi Bankok Európai Rendszere .....  | 497 |
| 4.1.8. | Az intézmények tanácsadó szervei .....                                 | 499 |
| 4.1.9. | Egyéb uniós szervek.....   | 500 |
| 4.2.   | Döntéshozatal és jogalkotás az Európai Unióban .....                   | 501 |
| 4.2.1. | A Bizottság döntés-előkészítő szerepe.....                             | 501 |
| 4.2.2. | Döntéshozatal a Tanácsban .....  | 502 |
| 4.2.3. | A Parlament társjogalkotó szerepe.....                                 | 503 |
| 4.2.4. | Jogalkotási eljárások .....  | 504 |
| 4.2.5. | Felülvizsgálati eljárások.....   | 506 |
| 4.2.6. | A Bizottság delegált döntéshozói szerepe – a komitológia működése..... | 508 |
| 5.     | Az Unió költségvetése.....   | 509 |
| 5.1.   | Költségvetési és pénzügyi alapelvek .....                              | 509 |
| 5.2.   | Az Unió saját forrásai .....   | 510 |
| 5.2.1. | Az Unió költségvetésének kiadásai.....                                 | 511 |
| 5.3.   | A többéves pénzügyi keret .....  | 512 |
| 5.4.   | Az éves költségvetési eljárás .....                                    | 512 |
| 6.     | Az EU hatáskörei és politikái .....                                    | 513 |
| 6.1.   | Az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó politikák.....                 | 514 |
| 6.1.1. | Vámunió.....   | 514 |
| 6.1.2. | A belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok .....              | 514 |

---

|         |  |     |
|---------|--|-----|
| 6.1.3.  | Monetáris politika azon tagállamok esetében, amelyek hivatalos pénzneme az euró..... | 516 |
| 6.1.4.  | Tengeri biológiai erőforrások megőrzése a közös halászati politika keretében.....    | 517 |
| 6.1.5.  | Közös kereskedelempolitika .....   | 517 |
| 6.1.6.  | Nemzetközi megállapodások megkötése .....  | 518 |
| 6.2.    | Az Unió és a tagállamok között megosztott hatáskörök .....                           | 519 |
| 6.2.1.  | Belső piac .....   | 519 |
| 6.2.2.  | Szociálpolitika .....  | 524 |
| 6.2.3.  | Gazdasági, társadalmi és területi kohézió.....                                       | 525 |
| 6.2.4.  | Mezőgazdaság és halászat.....  | 526 |
| 6.2.5.  | Környezetvédelem.....  | 528 |
| 6.2.6.  | Fogyasztóvédelem .....   | 529 |
| 6.2.7.  | Közlekedés.....  | 529 |
| 6.2.8.  | Transzeurópai hálózatok .....  | 530 |
| 6.2.9.  | Energia .....  | 530 |
| 6.2.10. | Szabadságon, biztonságon és jog érvényesülésén alapuló térség .....                  | 531 |
| 6.2.11. | Kutatás, technológiafejlesztés és úrkutatás .....                                    | 533 |
| 6.2.12. | Fejlesztési együttműködés és humanitárius segítségnyújtás.....                       | 533 |
| 6.3.    | Gazdaságpolitikák és foglalkoztatáspolitikák összehangolása .....                    | 534 |
| 6.4.    | Közös kül- és biztonságpolitika .....  | 535 |
| 6.5.    | Az EU támogató, összehangoló és kiegészítő hatásköre .....                           | 537 |
| 7.      | Magyarország az Európai Unióban .....  | 538 |
| 7.1.    | Magyarország és az EU kapcsolatainak alakulása.....                                  | 538 |
| 7.1.1.  | Európai Megállapodás – Magyar-EK Társulási Szerződés .....                           | 538 |
| 7.1.2.  | Út a csatlakozási tárgyalások megkezdéséig .....                                     | 538 |
| 7.1.3.  | Út a csatlakozási tárgyalások megkezdésétől a csatlakozásig.....                     | 539 |
| 7.2.    | Az EU és a magyar közigazgatás kapcsolatrendszere.....                               | 541 |
| 7.2.1.  | Az európai integráció hatása a nemzeti közigazgatási rendszerekre.....               | 541 |
| 7.2.2.  | Az európai ügyek igazgatásának „magyar modellje” .....                               | 546 |

# I. modul: A központi állami szervek rendszere

## 1. Magyarország alkotmányos berendezkedése

### 1.1. Az Alkotmány

#### 1.1.1. Az alkotmány fogalma, a történeti és a kartális alkotmány

Az alkotmányfogalmat kettős értelmezésben használjuk. Jelenti egyfelől – szűkebben – az alkotmányt, mint alaptörvényt, másfelől – tágabban – az alkotmányosságot, a jogilag szabályozott, korlátozott állami főhatalmat. Az Alaptörvény elnevezés kifejezi azt a törvényalkotói szándékot is, hogy Magyarország új alkotmány a történeti állam és közjog folytonosságát tükrözze, annak ezeréves folyamatosságában elhelyezze.

Az alkotmány célja, hogy jogi keretet szabjon a hatalom gyakorlásának, garanciát nyújtson az állampolgároknak jogaik védelmére. Az alkotmány egy olyan (esetleg több egymással összefüggő) törvény, amely azáltal, hogy az adott ország államjogának legfontosabb szabályait tartalmazza, az ország közönséges törvényei fölé emelkedik.

Az alkotmány a törvények törvénye, a jogrendszerben elfoglalt helyét tekintve alaptörvény.

Az alkotmány *formai szempontból* azért alaptörvény, mert

- a jogforrási rendszer csúcsán helyezkedik el, a közönséges törvények fölött,
- megalkotásának, módosításának eljárási feltételei sajátosak,
- az alaptörvényi szabályozást igénylő tárgyak körét definiálja.

*Tartalmát tekintve* azért alaptörvény, mert

- a nemzeti hitvallásban kifejezi a közös történelmi hagyomány értékét
- kifejezi a társadalmi berendezkedés alapjait és értékeit,
- meghatározza a társadalom és az állam viszonyát,
- megállapítja és biztosítja az alapjogokat, a jogegyenlőséget,
- szabályozza az államszervezet felépítését és működését.

Az alkotmány három fajtája: a történeti és a kartális, valamint a vegyes rendszerű alkotmány.

A *történeti alkotmány* jellemzői:

- több, a történelmi fejlődés során létrejött és alakult törvény és szokásjog együttese,
- az alkotmányt alkotó törvények és más alkotmányjogi jellegű jogszabályok viszonyát az állandó változás és együttélés jellemzi,
- az alkotmányt alkotó törvények elnevezésükben, megalkotási módjukban megegyeznek más törvényekkel,
- jelentős a szokásjog szerepe,
- a törvényhozó és az alkotmányozó hatalom nem válhat külön az alkotmányt képező törvények megalkotása kapcsán,
- stabilitását a tartós társadalmi elfogadottsága biztosítja.

A *kartális alkotmány* jellemzői:

- az alapvető jelentőségű alkotmányjogi szabályok egy, a jogrendszer csúcsán elhelyezkedő alaptörvényben találhatók;
- szakít a korábbi (történeti) alkotmány jogfolytonosságával, így a szokásjog hagyományával;
- törekszik az alkotmányjog szabályozási területének egy jogszabály foglalt lehető legteljesebb megfogalmazásával;
- a többi törvénytől elnevezésében és megalkotásában is megkülönböztetett (elnevezése „alkotmány”, vagy „alaptörvény”, megalkotásához valamilyen minősített többségre van szükség);
- törvények és más jogszabályok a kartális alkotmánnyal ellentétes rendelkezéseket nem tartalmazhatnak;
- egyes alkotmányjogi részletkérdéseket más törvények rendezhetnek (állampolgárság, választójogi rendszer, önkormányzatok jogi szabályozása);
- a szokásjog szerepe csekély;
- megalkotását illetően az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom szétválhat egymástól
- a stabilitása különféle módon biztosítható (pl. minősített többség a megalkotáshoz és módosításhoz).

A *vegyes rendszerű alkotmány* jellemzői:

- az alapvető jelentőségű alkotmányjogi szabályok egy, a jogrendszer csúcsán elhelyezkedő (egy, vagy több) alaptörvényben és kiegészítéseiben találhatóak, amely elismeri a korábbi alkotmányos szabályozás törvényeit, szokásjogát is;
- az alaptörvény tömör tartalmú jogszabály, az egyes alkotmányjogi kérdéseket a kiegészítések, vagy/és egyszerűbben változtatható más törvények (sarkalatos) törvények rendeznek;
- hangsúlyos az alaptörvénnyel, valamint az egymással is összefüggő más (sarkalatos) törvények egységes rendszere;
- megalkotását illetően az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom nem szükségszerűen válik el egymástól.

### 1.1.2. A magyar alkotmányfejlődés

Magyarországnak – ha eltekintünk a Tanácsköztársaság rövid életű alkotmányától – formailag 1949-ig *történeti alkotmánya* volt. A magyar történeti alkotmánynak pl. része volt az *Aranybulla* (1222), amely korlátozta a királyi hatalmat, a nemeseknek személyes szabadságot, adómentességet és ellenállási jogot biztosított arra az esetre, ha a király a megegyezést megsérti, valamint Werbőczy István *Hármaskönyve*, amely a korabeli országos szokásjogot gyűjtötte egybe és rendszerezte, ám formálisan sohasem vált törvénné. A Hármaskönyvben összefoglalt Szent Korona-tan szerint, a szuverenitás forrása a Szent Korona, a király hatalma a korona közvetítésével a nemességtől származott. A hatalom elsődleges gyakorlója a nemzet, amely a koronázással vonja be a hatalomba az uralkodót. A nemesi címet viszont a király adományozta. A nemesség a megkoronázott királlyal organikus egységet alkotott, ezt az egységet a Szent Korona fejezi ki, ez volt minden jognak és a hatalommegosztás rendszerének, azaz a törvényes hatalom forrása. A Szent Korona a legmagasabb rendű törvényességet fejezte, ki valamint azt, hogy Magyarország csak alkotmányosan kormányozható. Ezért a magyar történeti hagyományban a *Szent Korona-tan* az angolszász „rule of law” (törvények uralma), valamint a német „Rechtstaat” (jogállam) jelentőségével és hatásával bír. A központi királyi hatalom legfontosabb korlátja a királyi koronázási eskü, és ellensúlya a különböző önkormányzatok rendszere, valamint az országgyűlés és az általa választott nádor, 1848-tól a miniszterelnök.



A Szent Korona-tan nem ismeri el törvényes rendszernek, hanem törvénytelennek (illegitim) az erőszakosan megszerzett hatalom, valamint az egyeduralom rendszerét, így a királyi abszolutista (pl.: 1780-90), forradalmi puccs (pl.: 1918-19), valamint idegen katonai megszálló hatalom (pl.: 1849-1867) által létrehozott rendszereket. Ezekben az esetekben megszakad a jogfolytonosság, a törvényes hatalom. (Törvényteleniségre nem lehet jogot alapítani)

A jogfolytonosság helyreállítása törvénytelen rendszerből újból törvényes rendszer megalkotását jelenti alkotmányos intézmények által, ahol a nemzet a hatalom elsődleges gyakorlója. A Szent Korona tulajdonjoga az állami-közösségi vagydon meg határozott körére vonatkozó fogalomképtelenséget jelentette.

Az **1848. évi márciusi törvények** szerint – az 1831-es belga alkotmány példáját követve – a népképviselői parlament és a király együtt gyakorolják a törvényhozó hatalmat a történeti alkotmány jogkiterjesztő hagyománya alapján. A tanácsköztársaság (1919) diktatúrája megszervezte a tanácsválasztásokat, összehívta a tanácsok országos gyűlését, amely törvénybe iktatta az első kartális alkotmányt. (Ez az alkotmány azonban csak rövid ideig élt.) A két világháború közötti rendszer (**1920. évi I. törvény**) nem rendelkezett az államformáról, így a történeti alkotmány jogfolytonosság elve alapján az ország államformája ismét királyság lett, a trón betöltése nélkül. A kormányzó jogköre fokozatosan bővült, de a törvénytelenítés joga nem illette meg, csak a törvény egyszeri visszaküldésének a joga. Az országgyűlés előzetes egyetértésével gyakorolhatta a hadüzenet és a békekötés jogát. A szovjet megszállás **1946. évi I. törvénye** a köztársaság kikiáltásáról szóló alkotmányos alaptörvény volt. A törvény preambuluma – a magyar törvényalkotásban először – kifejezte az emberi jogok tiszteletben tartásának követelményét. Magyarország államformája köztársaság lett.

1949-ben született meg az **1949. évi XX. törvény**, amely az 1936-os szovjet alkotmányt tekintette alapnak. Az államhatalom legfelsőbb szerve formálisan a parlament lett. Az országgyűlést évente általában két ízben hívták össze, évi néhány törvényt fogadott el, a tényleges jogalkotói tevékenységet az Elnöki Tanács, mint helyettesítő szerv gyakorolta törvényerejű rendeletek kiadásával. Az alkotmány deklaratív funkciói kerültek előtérbe, hiányoztak azonban belőle a polgárok jogai érvényesüléséhez szükséges jogi biztosítékok.

1988-tól a politikai pluralizmus kialakulását figyelhetjük meg. Új politikai erők tűntek fel (MDF, SzDSz, Fidesz), illetve a régi történelmi pártok (Szociáldemokrata Párt, Kisgazdapárt, Kereszténydemokrata Néppárt) is megjelentek a politikai színen. Az 1989. évi I. törvény az alkotmánymódosításról előírta az alkotmánybíráskodás bevezetését. (Sorra születtek az alapjogokat szabályozó törvények: az egyesülési szabadságról, a gyülekezési jog szabadságáról, a sztrájkokról, a népszavazásról.) Az **1989. évi XXXI. törvény** formailag alkotmánymódosító törvény, amely az 1949. évi XX. törvény szerkezetét követve állapította meg a Magyar Köztársaság Alkotmányát. Az alkotmány preambulumból és 15 fejezetből állt. Az alkotmányt ideiglenesként fogadták el és a diktatúra rendszerével tartotta a jogfolytonosságot. A diktatúra utolsó országgyűlése által elfogadott alkotmányt a helyreállított népszuverenitás alapján sem országgyűlés, sem népszavazás nem erősítette meg 2010-ig.

Tartalmát tekintve azonban teljes alkotmányrevízió. Parlamenti kormányformát határozott meg, biztosította a jogállamiságot, a polgári és politikai jogokat. Az Alkotmány preambuluma utal arra, hogy az átalakulás állapotában lévő társadalom számára kíván alkotmányos kereteket teremteni. (Az elmúlt húsz évben többször is felmerült az új Alkotmány megalkotásának igénye, alkotmány-előkészítő bizottság is alakult, de politikai konszenzus e kérdésben nem mutatkozott.)

**Magyarország új Alaptörvényét az Országgyűlés 2011. április 18-án fogadta el és 2012. január elsején lépett hatályba.** Az Alaptörvény az ezeréves törvényes (legitim) jogfejlődés hagyományát kívánja követni. (Az Alaptörvény elnevezés is erre utal)

Az Alaptörvény hatályba lépése előtt az Országgyűlés „Magyarország első, a jogállam követelményei szerint elfogadott Alaptörvényének érvényesülésének érdekében” elfogadta „Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezései (2011. december 31.) a kommunista diktatúrából a demokráciába való átmenetről” törvényt.

### **1.1.3. Magyarország Alaptörvényének szerkezete, belső felépítése.**

Az Alaptörvény hat részből áll. Ezek a következők: a Nemzeti hitvallás, Alapvetés, Szabadság és felelősség, Az állam, A különleges jogrend, Az Alaptörvényt hetedikként a Záró rendelkezés rész zárja le. Az Alaptörvény a magyar himnusz első sorával kezdődik „Isten áld meg a magyart”, és a „Legyen béke, szabadság és egyetértés” óhajával végződik.

Az Alaptörvény megalkotásáról és módosításáról az országgyűlés az összes képviselő kétharmados többségével dönt. Az Alaptörvényt a jelenlévő képviselők kétharmados többségével elfogadott sarkalatos törvények egészítik ki, amelyek az Alaptörvényben meghatározott egyes területek alkotmány szintű szabályozását rendezik törvényi szinten. A sarkalatos törvény is törvény, de a törvények elfogadásához elég a jelenlévő képviselők többségének döntése. Az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezése az Alkotmánybíróság hatásköre. Az Alkotmánybíróság megalakulása óta jelentős az általa értelmezett „láthatatlan alkotmány” keretei között, esetenként kiterjesztő jellegű alkotmány-fejlesztő tevékenységet töltött be.

Az Alapvetés R) cikkelye alapján:

- (1) Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja.
- (2) Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.
- (3) Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és a történeti alkotmányunk vívmányaival kell értelmezni.

Az Alapvetés S) cikk (2) bekezdése szerint:

- (2) Alaptörvény elfogadásához vagy az Alaptörvény módosításához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Az Alapvetés T) cikk (4) bekezdés alapján:

- (4) A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazat szükséges.

## **1.2. A Nemzeti hitvallás**

„Isten áldd meg a magyart”. Nemzeti himnuszunk első soránál aligha lehetne méltóbb kezdete Magyarország Alaptörvényének, amely az ország első egységes, demokratikus, írott alaptörvényeként illeszkedik a magyar történeti alkotmány, a törvényes alkotmányosság ezer éves történetébe. Ezt fejezi ki a Nemzeti hitvallásban: „Tiszteletben tartjuk történeti alkotmányunk vívmányait és a Szent Koronát, amely megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzeti egységét. Nem ismerjük el történeti alkotmányunk idegen megszállások miatt bekövetkezett felfüggesztését. Tagadjuk a magyar nemzet és polgárai ellen a nemzetiszocialista és kommunista diktatúrák uralma alatt elkövetett embertelen bűnök elévülését. Nem ismerjük el az 1949. évi kommunista alkotmányt, mert egy zsarnoki uralom alapja volt, ezért kinyilvánítjuk érvénytelenségét. Egyetértünk az első szabad Országgyűlés képviselőivel, akik első határozatukban kimondták, hogy mai szabadságunk az 1956-os forradalmunkból sarjadt ki. Hazánk 1944. március tizenkilencedikén elveszített állami önrendelkezésünk visszaállt 1990. május másodiktól, az első szabadon választott népképviselő megalakulásától számítjuk. Ezt a napot tekintjük hazánk új demokráciája és alkotmányos rendje kezdetének.”

Az Átmeneti Rendelkezések megerősítik a kommunista bűncselekmények elévülhetetlenségét, és annak büntetethetlenségének okát az 1949-es alkotmány 1989 utáni jogfolytonosságában látja, amellyel az Átmeneti Rendelkezések alapján szakítunk.

Az Alaptörvény indoklása alapján az 1949. évi XX. törvény, amely 2012. január 1-től érvénytelen, Magyarország történelmének egyik legsötétebb korszakában született, célja a szovjet mintájú kommunista diktatúra államszervezetének és az alapvető emberi és politikai jogoktól való megfosztásnak alkotmányban való rögzítése volt. 1989-ben ugyan ez a „sztálini alkotmány” olyan módosításra került, amelynek eredményeképpen egy, a demokratikus követelményeknek megfelelő alkotmány jött létre, de a rendszerváltó alkotmányozók maguk is átmenetinek tekintették a megjelölésében még mindig a Rákosi-korszakot idéző alkotmányt. Ők is jól tudták, hogy a demokratikus Magyarország egységes alkotmányának megalkotására sem az utolsó pártállami parlamentnek, sem a Nemzeti Kerekasztalnak nincs megfelelő legitimitációja.

Így fenntartotta a kommunista rendszerrel a jogfolytonosságot és azt így utólag, bár politikailag szakított vele, alkotmányjogilag törvényesnek elismerte. Az 1949. évi XX. törvény több fogyatékoságban is szenvedett. Szerkezete elavult alkotmányjogi szemléletet tükrözött, egyes részei, rendelkezései, egyenetlenek, értelmezési nehézségeket is felvetettek. Alkalmazásához az Alkotmánybíróság gyakori értelmezésére volt szükség. Az Országgyűlés célja az Alaptörvény elfogadásával, az összefogás, az egymásra találás alapdokumentumának megalkotása, amelyet a nemzet szerethet, amelyet magáénak érez, és amely a legfontosabb értékeit képes megvédeni. Az Alaptörvény szerkezete megfelel egy modern, demokratikus, jogállami normáknak megfelelő alaptörvénytől elvárható követelménynek és egyben értékrendet is kifejez.

### **1.3. Az Alapvetés – az államcélok**

A Nemzeti hitvallást az Alapvetés rész követi, amely hazánkra, Magyarországra, mint államra vonatkozó alapvető rendelkezéseket, az alapértékeket és alkotmányos alapelveket, államcélokat, valamint az Alaptörvényre és az egyéb jogszabályokra vonatkozó alapvető rendelkezéseket tartalmazza. Először jelenik meg alaptörvényi szinten a hatalommegosztás, valamint az állami erőszak monopólium elvének rögzítése, az állampolgárság keletkeztetése, a magyar nyelv védelme, nemzeti és állami ünnepeink, a gyermekvállalás támogatása, az értékteremtő munkára alapuló gazdaság deklarációja, a kiegyensúlyozott, átlátható, és fenntartható költségvetési gazdálkodás, valamint az egészséges környezet fenntartásának, megőrzésének elve.

Az „A” cikk. Az Alaptörvény alapján a magyar állam neve – mind a hazai használat során, mind a külkapcsolatokban – Magyarország. Hazánkat ezer éve ezzel a névvel illették itthon és külföldön egyaránt (Hungaria).

A „B” cikk meghatározza azokat az alkotmányos alapelveket, amelyek rendezőelvként szolgálnak mind az alapjogi, mind az államszervezeti rész tekintetében. Így az állam szuverenitásának külső oldalát megtestesítő függetlenség, a többpártrendszerre épülő demokrácia, valamint a jogállamiság. Magyarország államformája köztársaság. A hatalom forrása a nép, amely hatalmát elsősorban választott képviselői, az Országgyűlés tagjain keresztül gyakorolja. Kivételesen sor kerülhet a közvetlen hatalomgyakorlásra, amelynek formája az Alaptörvényben szabályozott országos népszavazás intézménye.

A „C” cikk alapján alkotmányos alapelv a hatalommegosztás. Ez az elv egyszerre jelenti a korlátlan hatalom kizártságát, a hatalmi ágak elválasztását, egyensúlyát és együttműködésének kötelezettségét. Az alkotmányos állam védelmének utolsó garanciája, végső eszköze az ellenállást biztosító rendelkezés, mely a demokrácia védelmét, a hatalomkoncentráció megakadályozásának szükségességét fogalmazza meg, egyszerre alkotmányos tilalomként és kötelezettségként. Ugyanakkor főszabály szerint kizárólag az állami szervek jogosultak kényszert alkalmazni.

A „D” cikk kinyilvánítja, hogy Magyarország a magyar nemzetet egységesnek tekinti – éljenek tagjai bárhol a világon – és a határain kívül élő magyarok sorsáért ezen alapeszmétől vezérelve felelősséget visel. Ez a felelősség cselekvő felelősség: Magyarország kötelezettséget vállal arra, hogy a határain kívül élő magyarok közösségeinek fennmaradását és fejlődését elősegíti, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, előmozdítja egymással és a hazával való kapcsolattartásukat és együttműködésüket.

Az „E” cikk alapján alkotmányos alapelv, hogy Magyarország közreműködik az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedését szolgáló európai egység megteremtésében, és nevesítve is utal az Európai Unióra. Az Európai Unió nemzetközi szerződésen alapuló jogrenddel rendelkezik. Az uniós jog a tagállamok területén közvetlenül alkalmazandó és a jogalanyok számára közvetlenül is teremt jogokat és kötelezettségeket. Ezért az Európai Unió keretein belül történő hatáskörgyakorlásra az Alaptörvény kifejezett felhatalmazást ad.

Az Alaptörvény rögzíti, hogy Magyarország az Európai Unió tagállamaként, a többi tagállammal közösen, - az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig - az Európai intézményei útján gyakorolja egyes hatásköreit. A konkrét hatásköröket, kötelező magatartási szabályokat nemzetközi szerződéseknek kell megállapítani, amelyek kötelező hatályát az Országgyűlés a képviselők kétharmadának felhatalmazásával fogadja el.

Az „F” cikk az állam területi tagozódásáról szól. A történelmi hagyományoknak megfelelően ez két szintű: az állam területe városokból és községekből áll, a több várost és községet magában foglaló területi egység pedig a megye. A főváros, Budapest jogi helyzete sajátos, mert fővárosként a megyével egy területi szinten áll, nem tartozik egy megyéhez sem. A területi tagozódás alapozza meg a helyi közhatalom gyakorlásának, azaz az önkormányzatiság szintjeit. Eligazításul szolgál a bírósági és közigazgatási szervezet kialakításához, de nem zárja ki, hogy a jogalkotó eltérő szinteket állapítson meg.

A „G” cikk a magyar állampolgárság megszerzéséről szól. Az állampolgárság testesíti meg az állam és a polgárok közötti legszorosabb viszonyt, amely jogviszony kölcsönös jogokat és kötelezettségeket fejez ki. Magyarország védelmezi állampolgárait. A védelem kiterjed arra is, hogy a születéssel keletkezett és a jogszerűen szerzett magyar állampolgárságától senkit sem lehet megfosztani. Az állampolgárság megszerzésének fő szabálya a vérségi elv, a magyar állampolgár gyermeke születésével magyar állampolgár lesz. Sarkalatos törvény más keletkezési és megszerzési jogcímekeket is megállapíthat. Sarkalatos törvény határozza meg az állampolgárságra vonatkozó részletes szabályokat is.

A „H” cikk alapján Magyarország hivatalos nyelve a magyar. Mivel a magyar nyelv és jelnyelv nemzeti összetartozásunk elsődleges kifejezője, és kultúránk része ezért különös védelem illeti meg. A magyar nyelv kiemelt védelme mellett Magyarország tiszteletben tartja az itt élő nemzetiségek nyelvét, azok hivatalos használatát is. A Magyarországon élő nemzetiségek jogairól sarkalatos törvény rendelkezik.

Az „I” cikk a magyar államiság szempontjából két legfontosabb jelképnek, Magyarország címerét és zászlóját írja le és tartalmazza képi megjelenítést is. „(1) Magyarország címere hegyes talpú, hasított pajzs. Első mezeje vörössel és ezüsttel hétszer vágott. Második, vörös mezejében zöld hármaskoronának arany koronás kiemelkedő középső részén ezüst kettős kereszt. A pajzsra a magyar Szent Korona nyugszik. (2) Magyarország zászlaja három, egyenlő szélességű, sorrendben felülről piros, fehér, zöld színű, vízszintes sávból áll, amelyben a piros szín az erő, a fehér szín a hűség, a zöld szín a remény jelképe.” E jelképek nemcsak a magyar államiság, hanem a magyar nemzet szimbólumaként is használatosak, az állami szuverenitás és függetlenség mellett a nemzethez, mint közösséghez tartozás kifejezői is. A címer és a zászló használatát sarkalatos törvény szabályozza.

Az Alaptörvény megengedi a címer és a zászló történelmileg kialakult más formák szerinti használatát. Az Alaptörvény meghatározza Magyarország himnuszát: Kölcsey Ferenc Himnusz című költeménye Erkel Ferenc zenéjével. Az Alaptörvény rendelkezése értelmében sarkalatos törvény meghatározza meg az állami kitüntetések formáit, odaítélésének feltételeit és eljárás szabályait is.

A „J” cikk alaptörvényi szinten rögzíti Magyarország nemzeti ünnepeit, amely a történelmi tudat ápolása mellett a nemzeti összetartozás kifejezését is szolgálja. Ekként március 15.-ét, augusztus 20.-át, és október 23.-át. Az Alaptörvény augusztus 20.-át hivatalos állami ünneppé nyilvánítja.

A „K” cikk alapján Magyarország hivatalos pénzneme a forint. A nemzeti valuta alkotmányos szabályozása a címerrel, a himnusszal, a nemzeti ünnepekkel együtt, az ország belső és külső szuverenitásának kifejezése, megerősítése.

Az „L” cikk alapján az Alaptörvény a férfi és nő közötti, önkéntes elhatározáson alapuló érzelmi és gazdasági életközösségeket tekinti házasságnak és emellett kötelezi el magát.

A házasságot és a családot a nemzet fennmaradásának alapjának tekinti. Ezek védelme mellett elkötelezi magát a gyermekvállalás támogatása mellett is. A családok védelmét sarkalatos törvény szabályozza.

Az „M” cikk hangsúlyosan megjeleníti, hogy a gazdaság két alapértéken: az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik, amelyek egymást erősítve és feltételezve járulnak hozzá Magyarország, a nemzet felemelkedéséhez. Az Alaptörvény szerint Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit, fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben és védi a fogyasztók jogait, ezzel a versenynek a közjó általi ésszerű korlátozását rögzíti.

Az „N” cikk alapján „Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti.” Ennek alaptörvény szintű szabályozása azért szükséges, mert az alapvető jogok érvényesülése, az állam hatékony és demokratikus működése, az országban élő személyek és szervezetek biztonsága megfelelőképpen csak akkor garantálható, ha az állam társadalmi és gazdasági egyensúlyát komoly államháztartási problémák nem veszélyeztetik. Ennek az elvnek az érvényesítéséért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány a felelős. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátás során kötelesek az Alaptörvényben szabályozott költségvetési elvet tiszteletben tartaniuk.

Az „O” cikk alapján: „Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.” Az állam nem mindenható, feladatait csak polgárokkal karöltve, közreműködésükkel tudja ellátni. Nem képes és nem is törekedhet helyettük egyéni, családi és közösségi boldogulásuk előmozdítására. Az Alaptörvény ezt a viszonyt határozza meg, azzal, hogy egyrészt rögzíti, hogy mindenki – aki belátási képességének birtokában van – felelős önmagáért, másrészt hogy köteles az állami és közösségi feladatok ellátásában részt venni, ahhoz hozzájárulni.

A „P” cikk deklarálja, hogy Magyarország védi és fenntartja az egészséges környezetet. Ezzel az Alaptörvényben új elemként megjelenik a fenntarthatóság követelménye, ami az állam és a gazdaság részére irányt szab a környezeti értékekkel való felelős bánásmóddhoz. A cikkely külön kiemeli a sajátos magyar környezeti értékeket és a magyar kultúra értékeit, amelyek oltalmazását mindenki kötelezettségévé teszi a jövő nemzedékek számára való megőrzés érdekében.

A „Q” cikk alapelveként fogalmazza meg Magyarország törekvését a világ valamennyi népével és országával való együttműködésre a béke és biztonság megteremtéséért és megőrzéséért, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében. Az Alaptörvény a nemzetközi jogi kötelezettségek jóhiszemű teljesítésének érdekében előírja, Magyarországra kötelező nemzetközi jogi szabályok és a magyar jog közötti összhang biztosításának kötelezettségét.

Ennek értelmében a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai külön jogszabályi rendelkezés nélkül is a magyar jogrendszer részét képezik. Ehhez képest a nemzetközi jog egyéb, Magyarországra kötelező szabályai – így a nemzetközi szerződések – csak jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé. Az Európai Unió joga kívül esik a „Q” cikk hatókörén és azt az „E” cikk keretein belül értelmezhető.

Az „R” cikk az Alaptörvényt a jogrendszer alapjaként határozza meg. Az Alaptörvény a jogrendszer csúcán helyezkedik el, minden más jogszabály az Alaptörvényből ered, és azzal nem lehet ellentétes. Az „R” cikk mindenki kötelességeként írja elő az Alaptörvény és a jogszabályok megtartását. Az Alaptörvény irányt mutat értelmezői számára: az Alaptörvényt rendelkezéseit csak azok céljával, a Nemzeti Hitvallással és a történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni. A történeti alkotmány vívmányainak értelmezését a jogalkalmazás és jogszabályalkotás fogja kialakítani a történelmi múlttal összhangban.

Az „S” cikk célja, hogy megteremtse az Alaptörvény stabilitását. Ezért az Alaptörvényre nézve a törvények megalkotásához képest szigorúbb feltételt állapít meg: az Alaptörvény elfogadásához és módosításához az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges.

A cikk meghatározza az Alaptörvény elfogadásának vagy annak módosítása aláírására és kihirdetésére vonatkozó eljárási szabályokat. Ezekre vonatkozó javaslatot a köztársasági elnök, a Kormány, országgyűlési bizottság, vagy országgyűlési képviselő terjeszthet elő. Az elfogadott jogszabály az Országgyűlés elnöke aláírja és a köztársasági elnök kézhezvételtől számított öt napon belül aláírja és elrendeli a hivatalos lapban való kihirdetését. „Az Alaptörvény módosításának kihirdetés során történő megjelölése a címet, a módosítás sorszámát és a kihirdetés napját foglalja magában.”

A „T” cikk. Az Alaptörvény a jogalkotásra vonatkozó általános szabályokat egy helyen, az Alapvetés részben határozza meg. A „T” cikk rögzíti, hogy általánosan kötelező magatartási szabályt kizárólag jogszabály állapíthat meg, továbbá megadja a jogszabály lényegi sajátosságait. Jogszabály érvényességének feltétele egyrészt az, hogy az Alaptörvényben jogalkotó hatáskörrel felruházott szerv fogadja el az Alaptörvényben meghatározott formában, másrészt hogy a jogszabályt a hivatalos lapban kihirdessék. Sarkalatos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet és a különleges jogrendben alkotott jogszabályok kihirdetésének szabályait. A cikk kifejezetten felsorolja a jogszabályokat: „Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.” Nem külön jogforrás, hanem egy speciális törvénytípus a sarkalatos törvény, amelyet a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával lehet elfogadni. A sarkalatos törvény a többi törvénnyel azonos szinten helyezkedik el a jogforrási hierarchiában. A szabályozás egyértelművé teszi, mivel az Alaptörvény a jogrendszer csúcán áll, egyetlen jogszabály sem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.

## **1.4. Az alapjogok**

### **1.4.1. Az alapjogok fogalma**

Az alapjogok az állam és az egyén alapvető, legfontosabb viszonyait szabályozzák. Egyrészt korlátot állítanak az állam hatalma elé az egyén szabadságának, autonómiájának védelme érdekében, másrészt bizonyos állami szolgáltatások iránti igényt alapoznak meg. Érvényesülésüket különleges garanciák biztosítják, kikényszeríthetők, rendes bíróságok, vagy meghatározott esetben Alkotmánybíróság előtt érvényre juttatható.

Az *alapjog fogalmán* egyrészt értjük az általános emberi léthez kapcsolódó jogokat, amelyek az Alkotmány szerint „mindenkit” megilletnek, másrészt az állampolgári jogokat, amelyeket értelemszerűen a magyar állampolgárok gyakorolhatnak. Az ókori görög irodalomban megjelenik a gondolat, hogy létezik egy természeti, „isteni”, „égi” jog az ember alkotta joggal szemben, amelynek elsőbbsége van. Ha a két jog ütközik, akkor az előbbinek kell engedelmeskedni. (Szophoklész drámájában Antigonénak döntenie kell, testvére halála után, hogy az „isteni” jognak, avagy a Kreon által alkotott emberi jognak engedelmeskedik-e.) Az emberi jogok természetjogi felfogása a II. világháborút követően ismét előtérbe került. Vannak olyan alapjogok – az élethez való jog, az emberi méltósághoz való jog stb. –, amelyek örök érvényessége van. Az „emberi jogok” mindenkor megilletik az embereket, függetlenül attól, hogy a tételes jogban megjelentek-e vagy sem. (Lényegében erre az elvre épült a háborús és emberiség elleni bűncselekmények elkövetőinek felelőssége vonása.)

1989 és 2010 között az alkotmány értelmezése alapvető relativista volt, amely az alapjogokat elismerte, de fenntartotta annak változtatható értelmű magyarázhatóságnak lehetőségét. Az Alaptörvény a hagyományos értékek, az emberi erények, valamint a szabadság mellett a felelősség hangsúlyozásával az emberi jogok természetjogi értelmezését erősíti.

## **1.4.2. Az alapjogok forrásai**

### **1.4.2.1. Alaptörvény**

Az Alaptörvény második része a Szabadság és felelősség címet viseli, középpontjában az ember és az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen jogai állnak. Az Alaptörvény Szabadság és felelősség részének I. cikk (1) bekezdése alapján „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. A I. cikk (2) bekezdése alapján „Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait.” Az állam elsődleges kötelessége az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogainak tiszteletben tartása és védelme. A magyar Alaptörvény alapjogi katalógusa a Szabadság és felelősség fejezete, amely teljes egészében az alapjogokról és kötelességekről szól. Az alapjogok értelmezésének egyes szempontjait – alkotmányos értékek – a Nemzeti hitvallás, valamint az Alapvetés fejezetében olvashatóak. A rész rendszertani elhelyezése és belső tagozódása is kifejezi, hogy az alapvető jogok érvényesülése biztosítékainak megjelenítése az Alaptörvény kiemelt rendelkezéseknek tekinti, amelyek alapvetően meghatározzák az állam és az egyén viszonyát. Magyarország elismeri az alapvető emberi jogokat, azok tiszteletben tartását és védelmét – mind az egyén, mind pedig a kollektív jogok vonatkozásában elsőrendű kötelezettségének tartja. Az Alaptörvény ugyanakkor azt is kiemeli, hogy az egyének – amellet, hogy igényt tarthatnak alapvető jogaik elismerésére és védelmére – bizonyos helyzetekben felelősséggel is tartoznak a társadalom felé. Az Alaptörvény ezért egyes kötelezettségeket is megfogalmaz.

### **1.4.2.2. A törvények**

Az Alaptörvény Szabadság és felelősség rész I. cikk (3) bekezdése alapján:

„Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. 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.”

Az alapjogokra vonatkozóan szabályokat csak törvény állapíthat meg, tehát alacsonyabb szintű jogszabály (kormányrendelet, miniszteri vagy önkormányzati rendelet) nem. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az alapjogok tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet, és az alapjogok közvetlen és jelentős korlátozását is csak törvény teheti meg. Közvetett és távoli összefüggés esetében azonban elegendő a rendeleti szint is.

Ezen túl az Alaptörvény alapjogi katalógusa egyes jogok esetében az adott alapjogról, valamint a jogok gyakorlását lehetővé tevő intézmények esetén előírja, hogy törvényt csak sarkalatos törvényként lehet elfogadni, módosítani, hatályon kívül helyezni. (Így az egyházakra, a pártok működésére, a sajtószabadságra, a választójogra, a nemzetiségek jogaira vonatkozó szabályozást.)

### **Nemzetközi dokumentumok**

Az alapjogok igen jelentős forrásai a nemzetközi dokumentumok. E dokumentumok egyrészt úgy válhatnak a belső jog forrásává, hogy törvényben kihirdetésre kerülnek, másrészt úgy is, hogy az Alkotmánybíróság vagy a rendes bíróságok hivatkoznak rájuk.

Alapjogokkal foglalkozó legjelentősebb nemzetközi dokumentumok:

- az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata (1948),
- Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya (1966),
- Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya (1966),
- az Európai Unió Alapjogi Chartája (2000), amelynek kiigazított változata a Lisszaboni Szerződéssel együtt lépett hatályba.

Az Alaptörvény alapjogi katalógusának példaadója az Európai Unió Alapjogi Chartája (2000). Az Alaptörvényben az alapvető jogok csoportosítása az Alapjogi Charta felépítését követi.

### **1.4.3. Az alapjogok csoportosítása**

#### ***A keletkezés idejére vonatkozó rendszerezés***

Az *első generációs jogok* körébe a XVII–XVIII. században kialakult személyi és politikai szabadságjogok tartoznak, amelyeket klasszikus alapjogoknak is nevezünk. Ezek az alapjogok az államhatalmat korlátozzák az egyéni autonómia védelmében, az államtól a be nem avatkozást követelik. Az első nemzedékbe tartoznak a polgári forradalmak alapvető követelései, s ezen belül is két altípus. Az elsőbe a klasszikus szabadságjogokat szokták sorolni, pl. a vallásszabadságot, a sajtószabadságot, az egyesülési jogot, a gyülekezési jogot, a személyi szabadságot, az egyenjogúságot. A második altípust a polgári társadalom létrehozásának olyan alapvető feltételei alkotják, mint a magántulajdon szentsége, illetőleg a szerződési szabadság. A *második generációs jogok körébe* a XIX. század végén, a XX. század elején kialakult gazdasági, szociális, kulturális jogokat soroljuk. E jogok bizonyos állami szolgáltatások, juttatások iránti elvárásokat fogalmaznak meg. Az államtól aktív cselekvést, anyagi erőforrások biztosítását igénylik. A *harmadik generációs jogok* megjelenése az utóbbi évtizedekhez köthető. Ide tartozik például az egészséges környezethez való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a betegek, a fogyatékosok, a gyermekek jogai, valamint az önazonossághoz (identitáshoz) és az önazonosság megválasztáshoz való jog.

#### ***Egyéni és kollektív jogok***

A jogok osztályozásának alapja lehet, hogy egyénileg vagy kollektíven gyakorolhatók. Egyéni jog például a személyes szabadsághoz és biztonsághoz való jog. Kollektív jog az egyesülési és gyülekezési jog.

#### ***Értékrend alapján történő rendszerezés***

Az értékrend alapján nem lehet a jogokat hierarchikus sorrendbe sorolni, de kétségtelen, hogy az élethez és az emberi méltósághoz való jog minden más jogot megelőz, az Alkotmánybíróság korlátozhatatlan jognak tartja. A véleménynyilvánítás szabadsága már nem korlátozhatatlan, de csak kevés olyan jog van, amellyel szemben korlátozható. Vannak olyan jogok, amelyek gyakorlását rendkívüli jogrend idején sem lehet felfüggeszteni, így például az élethez való jogot, továbbá senkit sem lehet kínzásnak, kegyetlen, embertelen bánásmódnak alávetni.



### *A jogok csoportosítása érvényesíthetőségük alapján*

A klasszikus alapjogokhoz mindenkinek joga van, ezek védelmet és elismerést kapnak az állam részéről. Az Alkotmánybíróság alkotmányos alanyi jogként határozta meg ezeket. Az alanyi jogok az állammal szemben bírói úton kikényszeríthetők. Az államcélokat az Alaptörvény az „Alapvetésekben” sorolja fel és a jogalkalmazás és a jogalkotás számára követendőnek állítja. A szociális jogok az állam számára komoly kötelezettséget jelentenek, megvalósításukra intézményeket kell létrehozni és fenntartani. Az intézmények igénybevételéhez kapcsolódó alanyi jogokat a törvények határozzák meg. A jóléti igények kielégítése nem követelhető meg az államtól, senkinek nincs joga a már elért jóléti színvonal megőrzéséhez, de védendő és kikényszeríthető például a munka és a foglalkozás megválasztásának szabadsága. A környezethez való jogot az Alkotmánybíróság sajátos alapjognak tekinti, amelyben az állam intézményvédelmi oldala a meghatározó.

Az államnak nem csupán annyi a kötelessége, hogy az alapjogokat tiszteletben tartsa, és ne sértse meg azokat, hanem az is, hogy gondoskodik az alapjogok érvényesüléséhez szükséges feltételek biztosításáról.

#### **1.4.4. Az alapjogok korlátozása**

##### *Az alapjogok korlátozásának határai*

Az alapjogok elkerülhetetlenül egymással és más alkotmányos értékkel is szembe kerülhetnek. Ezt az ellentétet az államok jogalkotásának korlátozásával fel kell oldani. Kivételesen az Alaptörvény is megfogalmaz korlátokat, például az alapjogok tekintetében egyesülési jog alapján nem hozható létre fegyveres szervezet. Az Alaptörvény Szabadság és felelősség részének I. cikk (3) bekezdése értelmében a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.

A fentiek alapján vannak olyan alapjogok, amelyek oszthatatlanok és korlátozhatatlanok. Az élethez és a méltósághoz való jog korlátozhatatlan. A többi alapjog az Alkotmánybíróság korlátozhatónak tekinti, minden esetben azonban meg kell felelni a **szükségességi-arányossági tesztnek**. A korlátozás szükségessége azt jelenti, hogy az alapjog védelme más módon nem érhető el, az arányosság pedig azt, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban van egymással.

A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérése érdekében a legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes az a korlátozás, amely kényszerítő ok nélkül történik, és a korlátozás súlya a célhoz képest aránytalan.

Az Alaptörvény az I. cikk értelmében, garanciális szabályként rögzíti az alapvető jogok korlátozhatatlanságának általánosan kereteit. Ezek a keretek az alapvető jogok korlátozását csak törvény által, más alapvető jogok érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, az ahhoz feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan és az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával teszik lehetővé. Az alapvető jogok mellett az alapvető kötelezettségekre vonatkozó szabályokat is törvény állapítja meg.

Az alapjogok kapcsán sok „állami önkorlátozás” három területet érint, a szabadságot, az egyenlőséget és a tulajdont. Ezek azok a legfontosabb beszámítási pontok, amelyek határt szabnak az állami beavatkozásnak, illetve komoly gátat emelnek.

Magyarország az Alaptörvényben, a törvény által létrehozott jogalanyoknak is biztosítja azokat az alapvető jogokat, amelyek természetüknél fogva nemcsak az emberekre, hanem rájuk is alkalmazhatóak. Hasonlóképpen irányadóak a törvény alapján létrehozott jogalanyokra az Alaptörvényben megfogalmazott kötelességek is.

A törvény alapján létrehozott jogalanyok körébe a jogszabályból következően jogalanyisággal rendelkező jogi személyek és jogi személyiség nélküli szervezetek tartoznak.

### *Az alapjogok gyakorlásának felfüggesztése*

Mind a nemzetközi dokumentumok, mind az alkotmányok ismerik a jogok időleges felfüggesztésének és korlátozásának lehetőségét bizonyos helyzetekben, meghatározott körülményekre tekintettel. A magyar Alaptörvény „A Különleges jogrend” részében az 54. cikk (A különleges jogrendre vonatkozó közös szabályok) (1) bekezdése alapján: Különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása felfüggeszthető, vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl is korlátozható („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”).

Kivétel alá esnek a tételesen felsorolt alapjogok:

- II. cikkben, azaz: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”
- Továbbá a III. cikkben, azaz:
  - (1) Senkit sem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani. Tilos az emberkereskedelem.
  - (2) Tilos emberen tájékoztatáson alapuló, önkéntes hozzájárulása nélküli orvosi vagy tudományos kísérletet végezni.
  - (3) Tilos az emberi fajnemesítést célzó gyakorlat, az emberi test és testrészek hasznoszerzési célú felhasználása, valamint az emberi egyedmásolás.
- Továbbá a XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdésben foglaltak, azaz a büntetőjogi alapelvek (Korlátozható ugyanakkor:
  - (1) bekezdésben foglalt jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.
  - (7) bekezdésben foglalt jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági, és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát, vagy jogos érdekét sérti.”

A különleges jogrendben az Alaptörvény alkalmazása sem függeszthető fel, és az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható (54. cikk. (2) bekezdés).

Magyarország Alaptörvényének XXVI. cikkelye szerint:

„Az állam – működésének hatékonysága, a közszolgáltatások színvonalának emelése, a közügyek jobb átláthatósága és az esélyegyenlőség előmozdítása érdekében - törekszik az új műszaki megoldások és a tudomány eredményeinek alkalmazására.”

Az Alaptörvény értelmében törekedni kell arra, hogy lépést tartson a modern kor technológiai fejlődésével és lehetőség szerint felhasználja azokat az új műszaki megoldásokat és más tudományos vívmányokat, amelyek az állam működésének hatékonyságát, a közszolgáltatások színvonalának emelését, a közügyek jobb átláthatóságát és a polgárok esélyegyenlőségét szolgálhatják.

Magyarország Alaptörvényének XXVI cikkelye tudomány eredményeinek alkalmazására tett utaláson keresztül az állampolgár közeli, szolgáltató jellegét hangsúlyozza, ezzel céljai szerint az alapvető jogok hatékony érvényesüléséhez is biztosítékul szolgál.

## 1.5. Az egyes alapjogok

### 1.5.1. Az alapjogok alapja

#### 1.5.1.1. Az emberi méltósághoz való jog

Magyarország Alaptörvényének Szabadság és felelősség részének II. cikkelye szerint:

„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét fogantatásától kezdve védelem illeti meg.”.

Az Alaptörvény III. cikke szerint:

- (1) Senkit sem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani. Tilos az emberkereskedelem.
- (2) Tilos emberen tájékoztatáson alapuló, önkéntes hozzájárulása nélkül orvosi vagy tudományos kísérletet végezni.
- (3) Tilos az emberi fajnemesítést célzó gyakorlat, az emberi test és testrészek hasznoszerzési célú felhasználása, valamint az emberi egyedmásolás.

A II. cikk alapján az egyes alapvető jogokat tartalmazó rendelkezései élén elvi jelleggel rögzíti az emberi méltóság sérthetetlenségét, amely valamennyi alapvető jog értelmezésére kihatóan hangsúlyosan, külön is kifejezi az emberi méltóság lényeges tartalmának érinthetetlenségét. Az emberi méltósághoz való jogot, mint az emberi lét alapját az élethez való joggal egységben fogalmazza meg az Alaptörvény, és minden ember jogát elismeri az élethez és az emberi méltósághoz. Az emberi étellel egy mondatban említi a magzati életet, amelyet a fogantatástól kezdve védelem illeti meg. Az állam – az objektív intézményvédelmi kötelezettség keretében – a megfogant, keletkezőben lévő emberi életnek is köteles védelmet nyújtani.

„Az emberi méltósághoz való jog azt jelenti, hogy van az egyén autonómiájának, önrendelkezéseinek egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá (...) Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.” [64/1991. (XII. 17.) AB hat.]

Az Alkotmánybíróság e jogot az „általános személyiségi jog” alkotmányi megfogalmazásának tekinti. Az emberi méltósághoz való jog, az általános személyiségi jogi jellegből, „anyajogi” mivoltából következően olyan alapjog, amelyre minden esetben hivatkozni lehet az egyén autonómiájának védelmében, ha az adott tényállásra konkrét alapjog nem alkalmazható. (Például az önrendelkezéshez való jogból eredeztette az Alkotmánybíróság a vérségi származás kiderítésének jogát.) A III. cikk értelmében az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben abszolút tilalmakat fogalmaz meg. Ezek értelmében senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani, rögzíti továbbá az emberkereskedelem tilalmát is. (Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kínzás a kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód és büntetés tilalma abszolút tilalom, azaz nem lehet mérlegelni vele szemben semmilyen más alkotmányos jogot vagy feladatot.) A cikkely értelmében tilos továbbá emberen hozzájárulása (a megfelelő tájékoztatás és önkéntesség) nélkül orvosi, vagy tudományos kísérletet végezni, valamint a biológia és az orvostudomány fejlődésére is reagálva, az Alapjogi Charta mintájára az alapvető jogok között rögzíti az emberi egyedmásolás tilalmát. Az Alaptörvény emellett tiltja az eugenikai, emberi fajnemesítésre irányuló eljárásokat, valamint az emberi test részeinek hasznoszerzési célú felhasználását.

### 1.5.1.2. A megkülönböztetés tilalma (általános egyenlőségi tétel)

Magyarország Alaptörvényének Szabadság és felelősség részének XV. cikkelye szerint:

- (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.
- (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.
- (3) A nők és férfiak egyenjogúak.
- (4) Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.
- (5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

A XV. cikk értelmében minden ember jogképes, és a törvény előtt mindenki egyenlő. Az egyenlőséget az Alaptörvény nem csak a bíróság előtti egyenlőségként, hanem annál általánosabban fogalmazza meg. Az általános jogegyenlőségi szabály mellett a cikkely külön rögzíti, hogy az alapvető jogokat mindenki számára bármely megkülönböztetés nélkül kell biztosítani. A megkülönböztetés alapjaként egyes helyzeteket kiemel az Alaptörvény, a felsorolás azonban nem taxatív. A nevesítve nem szereplő egyéb helyzetek alapján is tilos a hátrányos megkülönböztetés. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében az „egyéb helyzet” kifejezés a felsorolás példálózó jellegére utal. Az Alkotmánybíróság az utóbbi kategóriába sorolta pl. az életkor, illetve a szexuális irányultság alapján történő különbségtételt. A hátrányos megkülönböztetés tilalma azonban nem abszolút jellegű. A megkülönböztetés tilalma csak arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, de nem következik belőle az, hogy az emberek közötti ténylegesen meglévő különbséget a jogalkotónak figyelmen kívül kellene hagyni. (Például, ha az állam méltányosságból juttat javakat, akkor a törvényhozó a részletekben jelentős megkülönböztetést is tehet, két korláttal: ügyelnie kell arra, hogy az egyenlő méltóság elve ne sérüljön, illetve ne sértse az Alkotmányban megfogalmazott alapjogokat.)

Az igazságosság elve alapján, mindenki jogosult annyi anyagi, szellemi és más javakra, amennyivel mások, illetve a közösség javára maga is hozzájárul. A méltányosság elve alapján azok is részesedhetnek a közösség javaiból, akik önhibájukon kívül nem képesek a közösség életéhez, fennmaradásához, fejlődéséhez hozzájárulni. Az önkényes, ésszerű indok nélküli megkülönböztetést tekinti az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek. A megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételt jelent az Alaptörvény azon rendelkezése, amely alapján Magyarország az esélyegyenlőségeket kiküszöbölést célzó intézkedéseket is tesz.

Ennek értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett. Az állam *pozitív diszkriminációs intézkedéseket* is alkalmaz a valódi esélyegyenlőség megteremtése érdekében. Az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülését ellenőrző közigazgatási szerv a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, valamint a Független Rendészeti Panasztestület, és az oktatási jogok biztosa.

### 1.5.1.3. Nők és férfiak egyenjogúsága

Az általános jogegyenlőségi szabály megfogalmazása mellett az Alaptörvény külön is kiemeli a nők és a férfiak egyenjogúságát, mint a jogegyenlőség nemzetközi dokumentumokban is külön nevesített esetét. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint törekedni kell a nők oldalán meglévő hátrányok kiküszöbölésére (ezek a hátrányok a nők pszichikai, fizikai tulajdonságaikra vezethetők vissza), akár a pozitív diszkrimináció alkalmazása révén is.

#### **1.5.1.4. Kisebbségek védelme**

Magyarország Alaptörvénye Szabadság és felelősség részének XXIX. cikkelye alapján:

- (1) A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők. Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez. A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználathoz, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználathoz, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz.
- (2) A Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.
- (3) A Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat, valamint a helyi és országos önkormányzataik megválasztásának szabályait sarkalatos törvény határozza meg.

Az Alaptörvény deklarálja, hogy a Magyarországon élő nemzetiségek és népcsoportok részei a politikai nemzetnek. A nemzetiséghez, vagy népcsoporthoz tartozó személyeket az általános alapvető jogokon túl többletjogok, egyéni és kollektív jogok illetik meg. Ilyen az, hogy önazonosságukat szabadon megvallhatják, használhatják anyanyelvüket, ápolhatják kultúrájukat. Joguk van továbbá a saját nyelven való egyéni névhasználathoz és az anyanyelvű oktatáshoz. A hazai nemzetiségek és népcsoportok autonómiája abban nyilvánul meg, hogy saját szerveket, helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.

A kisebbségek valódi esélyegyenlősége védelmében az állam pozitív diszkriminációs intézkedéseket is tesz, kisebbségi többletjogokat, kedvezményeket biztosít. A Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései 15. cikkelye alapján a nemzeti és etnikai jogok országgyűlési biztosának a jogutódja az alapvető jogok biztosa a kisebbségeket ért visszasságok orvoslása érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezhet.

A nemzetiségek védelme érdekében a Magyar Köztársaság tilalmaz minden olyan politikát, magatartást, amely

- a többségi nemzetbe való beolvasztást, vagy a többségi nemzetből történő kirekesztést célozza;
- a kisebbségek által lakott területek nemzeti vagy etnikai viszonyainak megváltoztatására irányul;
- a kisebbséget vagy a kisebbséghez tartozó személyt hovatartozása miatt üldözi, jogai gyakorlásában akadályozza;
- a kisebbség erőszakos ki- vagy áttelepülésére irányul.

A nemzetiségek települési, területi és országos kisebbségi önkormányzatokat hozhatnak létre.

(Magyarországon honos népcsoportnak minősülnek: a bolgár, a cigány, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán.)

A nemzetiségekről szóló sarkalatos törvény és a választójogi szabályozása biztosítja a nemzetiségek képviselőit az Országgyűlésben. A nemzetiségek jogait „A nemzetiségek jogairól” szóló 2011. évi CCXI. sarkalatos törvény szabályozza.

### **1.5.2. Az emberi létezés alapfeltételeihez kapcsolódó alapjogok**

#### **1.5.2.1. Az élethez való jog**

Az Alaptörvény már idézett II. cikkelye alapján: „Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”

Ezen alapjog kapcsán három kérdést feltétlenül érintenünk kell.

- Mikor kezdődik az élet?

- Elvehető-e az élet?
- Le lehet-e mondani az életünkről?

### ***A magzati élet védelme***

Az, hogy a magzati élet védelme és az anya önrendelkezési joga hogyan viszonyul egymáshoz, két nagy csoportra osztotta a kérdéssel foglalkozókat, attól függően, hogy a csoportok melyik jogot részesítették előnyben a másik rovására. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a törvényhozó felelőssége, hogy az abortusz tilalma és az indok nélkül megengedett abortusz alkotmányellenes szélsőségei között hol húz határt. A magzat jogilag nem ember, de a magzati élet alkotmányos védelmet élvez, ez azonban nem jelenti az abortusz tilalmát. Megszakítható a terhesség veszélyeztetettség (pl. egészségügyi) esetén, illetőleg az állapotos nő írásbeli kérelmére, amennyiben súlyos válsághelyzetben van. A válsághelyzetet – amely testi vagy lelki megrendülést, illetve társadalmi ellehetetlenülést okoz – az állapotos nő ítéli meg. (Ugyanakkor az Alaptörvény az 1949. évi XX. törvényhez képest kiemelt védelembe részesíti a magzat életét, amely felvetheti az Alkotmánybíróság korábbi álláspontjának felülvizsgálatát.

Az Alkotmánybíróság álláspontja a „pro choice”, az abortusz törvényességét támogatja, az Alaptörvény a hangsúlyt a „pro life, azaz a magzati életvédelmét védelmezi.)

### ***1.5.2.2. A halálbüntetés, az élet elvétele***

Az Alkotmánybíróság 23/1990. (X. 31.) AB határozatában kimondta: „a halálbüntetés alkotmányellenes”. Indoklásában a testület kiemelte, hogy az emberi élet és az emberi méltóság egységet alkot, és legnagyobb érték, amely korlátot jelent az állam büntetőhatalmának. Halálbüntetés kiszabására ma már nem kerülhet sor, de a jogos védelem és a végszükség járhat nem büntethető halálokozással. Alkotmányosnak találta az Alkotmánybíróság a katonai eskü szövegét, annak ellenére, hogy a katonák arra tesznek esküt, hogy a Magyarország függetlenségét életük árán is megvédik. (Ebben az esetben az élet feláldozásának kockázatát vállalja az eskütevő, és nem az a helyzet, mint a halálbüntetés esetén, hogy az élettől az állam fosztja meg.)

### ***1.5.2.3. Az eutanázia***

Az aktív eutanázia a halál kémiai, fizikai eszközökkel történő előidézését jelenti, a passzív eutanázia esetén a betegnek a továbbiakban nem nyújtanak, vagy abbahagyják az életfenntartó kezelést, hagyják meghalni. Az aktív eutanázia alkotmányellenes. Az aktív eutanázia esetében az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a betegnek életének más általi kioltására vonatkozó kérése nem tekinthető az életével kapcsolatos önrendelkezési joga olyan részének, amelyet a törvény más alapjog védelme érdekében nem vonhatna el. (Többek között azért, mert más személy, az orvos aktív közreműködésére van szükség.) Az orvos döntésén alapuló passzív eutanáziát az Alkotmánybíróság azért ítélte alkotmányellenesnek, mert ebben az esetben a beteg beleegyezését iktatnák ki a döntésből, a döntés átkerülne az orvos kezébe, tehát a beteg önrendelkezési jogának korlátozásával járna. A beteg elhatározása, az életmentő beavatkozástól történő lemondása az emberi méltósághoz való jogtól származó önrendelkezési jogának része. A betegnek joga van rendelkeznie a haláláról, de ehhez nem igényelheti az orvos segítségét. A visszautasításnak teljes bizonyító erejű magánokiratban vagy közokiratban kell megtörténnie. A nyilatkozatot háromtagú orvosi bizottság előtt kell megtenni és három napon belül megerősíteni. A Magyar Orvosi Kamara Orvosetikai Kódexe azt mondja ki, hogy az eutanázia minden formája összeegyeztethetetlen az orvosi etika elveivel, elismeri azonban azt, hogy indokolt a végső állapotba jutott, a tudomány mindenkori állása szerint gyógyíthatatlan beteg testi és lelki szenvedéseinek csökkentése.

### ***1.5.2.4. A testi épséghez való jog***

Magyarország Alaptörvényének XX. cikkelye szerint:

- (1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.

(2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.

A Magyarország területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez. A jó egészségi állapot megőrzése mindenki számára szükséges az emberhez méltó és tevékeny élethez. Az egészséghez való jog „valódi” alapjog, amelynek megvan mind az állami intézményvédelmi (pontosabban: szervezési) oldala, mind pedig alanyi jogi oldala. Az egészséghez való jog érvényesülésének elsődleges feltétele, az egészség megőrzése, ami az állam feladata és az állampolgár alanyi joga. Kiemelten az egészséges élelmiszerhez és az ivóvízhez való hozzájutás biztosítása, amely az Alaptörvénnyel alkotmányos alapjog lett.

A genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdaság is ezt a célt szolgálja, egyben felhatalmazza az államot, hogy eljárjon ennek érdekében. Ezt a jogot az állam továbbá, a munkavédelem megszervezésével, a sportolás, és a testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő. A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való alapjog „másik oldala”, akkor érvényesíthető, ha az állampolgár megbetegszik. Ebben a körben az állam legfontosabb feladata az egészségügyi ellátórendszer megszervezése, a tekintetben viszont, hogy ezt miként teszi, az államnak széleskörű döntési szabadsága van. Teheti alapvetően az állami és önkormányzati fenntartású intézményhálózatra támaszkodva, de utat nyithat a szabályozott keretek között végbemenő privatizációnak is. Az utóbbi természetesen nem jelentheti az állam „kiszorulását” az egészségügyből, mivel bizonyos hatósági – pl. engedélyezési, ellenőrzési – feladatok mindenképpen az állami szerveknél maradnak, és természetesen az állam kezében marad a jogi szabályozás is.

Lényegében ugyanez vonatkozik az egészségbiztosításra. Az államnak kötelessége egy működőképes rendszert létrehozni és fenntartani. (A finanszírozás azonban nem csupán „államosított” formában képzelhető el, szerephez juthatnak magán-biztosítótársaságok is.) Az állam felelőssége tehát egyfajta eredményfelelősség: legyen a rendszer működőképes, hatékony és biztonságos. Az államot egyfajta „háttérfelelősség” is terheli pl. azért, hogy egy, az ellátórendszerbe tartozó kórház csődbe jutása ne vezethessen az érintett terület egészségügyi ellátásának megszűnéséhez. Abban is széleskörű döntési szabadsága van az államnak, hogy miként „súlypontozza” az egészségügyi ellátást, így pl.: mely feladatokat utal az alapellátás, illetőleg a szakellátás körébe; mekkora gondot fordít a megelőzésre, és ehhez milyen eszközöket használ (így pl. mely szakterületeken írja elő a rendszeres szűrővizsgálatok tartását); hogyan szervezi meg a rendkívül magas szintű felkészültséget és műszerezettséget igénylő szakellátást országos és regionális szinten.

#### **1.5.2.5. Az egészséges környezethez való jog**

Magyarország Alaptörvényének Alapvetés részének P) cikk alapján:

„A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint kulturális értékek a nemzeti közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”

Továbbá az Alaptörvény XXI. cikkelye szerint:

- (1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.
- (2) Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – a törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani, vagy a helyreállítás költségeit viselni.
- (3) Elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni.

A környezethez való jog harmadik generációs alkotmányos alapjog, melynek jellemzői:

- globális jellegű, az emberi élet, az emberi faj egészségének fennmaradását szolgálja,
- egyetlen állam erőfeszítése nem elegendő,
- megsértése gyakran nem érzékelhető azonnal, így a jogsérelem nem hoz létre azonnali orvoslási kényszert.

A környezethez való jog a környezet védelmére vonatkozó állami köteleességet jelenti. Az állam szabadon választhatja meg a környezetvédelem módszereit, de a környezet állapotát nem engedheti rombolni. Mivel a természetben okozott károk sokszor visszafordíthatatlan folyamatokat indítanak el, a preventív védelmi szabályok is fontos szerepet játszanak a szankciók mellett. A környezethez való jogot az először az 1989. évi alkotmánymódosítás iktatta az Alkotmányba. Az új alkotmányos szabályozás a korábbiakhoz képest megerősíti a környezetvédelmet, kötelezettséget és tilalmat is megfogalmaz.

Kötelezi a környezetben kárt okozót, hogy a törvényben meghatározott módon állítsa helyre a környezetben okozott kárt, vagy viselje a helyreállítás költségeit. Megtiltja, hogy elhelyezés céljából Magyarország területére a szennyező hulladék behozatalát. Az Alapvetés szerint a természetes környezet védelme, megőrzése, fenntartása nem csak az állam, hanem mindenki kötelezettsége.

2007-ben létrejött a jövő nemzedéke ombudsman intézménye, amelynek jogutódja 2012-től az alapvető jogok biztosa (Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései, 15. cikk.) Az ombudsman feladata az egészséges környezethez való alapvető jog védelme is. Figyelemmel kíséri, értékeli és ellenőrzi azon jogszabályi rendelkezések érvényesülését, amelyek biztosítják a környezet és a természet állapotának fenntarthatóságát és javítását.

### **1.5.3. A személyes szabadság alkotmányos garanciái**

#### **1.5.3.1. A személyek általános jogalanyisága**

Magyarország Alaptörvényének XV. cikk (1) bekezdése szerint:

„A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.”

A **jogképesség** azt jelenti, hogy valaki jogviszonyok alanyaként jogok és köteleességek hordozója lehet. Az alkotmányjogi jogképesség általános és egyenlő, ez azonban nem zárja ki a megkülönböztetést az egyes jogok gyakorlóival kapcsolatban aszerint, hogy a jogok az embert, az állampolgárt, a természetes vagy jogi személyeket illetik-e meg. Az Alaptörvény egyes alapvető jogok jogosultjaiként csak a magyar állampolgárokat nevesíti. Az a körülmény azonban, hogy bizonyos esetekben maga az Alaptörvény nem ismeri el jogosultként a nem magyar állampolgárokat, nem jelenti azt, hogy törvényben – például valamely nemzetközi jogi vagy európai uniós kötelezettség teljesítése érdekében - ne lennének ezek a jogok biztosíthatóak akár az ő számukra is.

#### **1.5.3.2. Az alanyok meghatározása a magyar Alkotmányban**

- „minden ember”, illetve „mindenki” pl.: „Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét fogantatástól kezdve védelem illeti meg” (II. cikk), valamint „Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz” (IV. cikk (1) bekezdés). Az Alaptörvény Szabadság és felelősség részében felsorolt alanyi jogok hordozójaként a „mindenki” a jogosítottak legáltalánosabb elnevezése.



- „magyar állampolgár” pl.: „Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.” (XIII. cikk (1) bekezdés), vagy „Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy külföldi tartózkodásának ideje alatt Magyarország védelmét élvezze.” (XXVII. cikk (2) bekezdés) Lásd továbbá a XIV. cikket.
- „az ország területén törvényesen tartózkodók” így: „Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.” (XVII. cikk (1) bekezdés),
- „az EU állampolgárai” pl.: Az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező minden nagykorú állampolgárának joga van ahhoz, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.” (XXIII. cikk (2) bekezdés)

Az Alaptörvény a közösség egyes csoportjait jogviszonyok alanyait külön nevesít, illetve külön jogokkal és kötelezettségekkel ruházz fel:

- „nőket és férfiakat” pl.: „A nők és férfiak egyenjogúak”(XV. cikk (3) bekezdés);
- a „nőket” pl.: „Törvény az állami nyugdíjra jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja.” (XIX. cikk (4) bekezdés) Lásd még: XV. cikk (5) bekezdés;
- a „gyermeket” pl.: „Gyermekek foglalkoztatása – testi, szellemi és erkölcsi fejlődésüket nem veszélyeztető törvényben meghatározott esetek kivételével – tilos.” (XVIII. cikk (1) bekezdés) Lásd még: XV. cikk (5) bekezdés; XVI. cikk (1) és (4) bekezdés;
- a „fiatalokat”, így: „Magyarország külön intézkedésekkel biztosítja a fiatalok és a szülők munkahelyi védelmét.” (XVIII. cikk (2) bekezdés);
- a „szülőket”, pl.: „A szülőknél joguk van megválasztani a gyermeküknek adandó nevelést.” (XVI. cikk (2) bekezdés). Továbbá lásd még: XVI. cikk (3) bekezdés; XVIII. cikk (2) bekezdés;
- az „időseket” pl.: „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.” (XV. cikk (5) bekezdés); lásd: XIX. cikk (4) bekezdése;
- a „fogyatékkal élőket”, lásd a fenti idézetet;
- a „munkavállalókat és a munkaadókat” így a XVII. cikkben, pl.: „A munkavállalók és a munkaadók – a munkahelyek biztosítására, a nemzetgazdaság fenntarthatóságára és más közösségi célokra is figyelemmel – együttműködnek egymással (XVII. cikk (1) bekezdés);
- a „nemzetiségeket” a XXIX. cikkben, pl.: „A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők.” (XXIX. cikk (1) bekezdés).

Az Alaptörvény Alapvetés részének L) cikke védendő értéként és ugyanakkor tartalmilag is meghatározza, a külön jogalanyként is nevesített a házastársakat és a családot:

- (1) Magyarország védi a házasság intézményét, mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot, mint a nemzet fennmaradásának alapját.
- (2) Magyarország támogatja a gyermekvállalást.
- (3) A családok védelmét sarkalatos törvény szabályozza.

Az alapjogoknak jogi személyek is lehetnek alanyai, ha az adott alapjog természete ezt megengedi. („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.” I. cikk (4) bekezdés.) Az állam és állami szervek azonban nem. Az önkormányzatok egyszerre alanyai és kötelezettjei az alapjogoknak. Jogosultjai annyiban, hogy az önkormányzathoz való állampolgári alapjog gyakorlása következtében jönnek létre. Mivel állami-hatósági funkciókat is elláthatnak, így kötelezettek is. Lásd: az Alaptörvény Állam részének 34. cikkét.

### 1.5.3.3. Büntetőjogi alapelvek

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint:

- csak törvény határozhatja meg a büntetendő cselekményeket (alacsonyabb szintű jogszabályok nem), amit a törvény nem nyilvánít büntetendőnek, azt nem lehet bűncselekménynek tekinteni;
- a bűncselekménnyé nyilvánításnak és a büntetéssel fenyegetésnek alkotmányos indokon kell alapulnia;
- a büntetni rendelésnek, szükségesnek és arányosnak kell lennie annak céljához viszonyítva;
- csak a bíróság nyilváníthat valakit bűnössé;
- csak az elkövetéskor hatályos törvény szerint lehet valakit elítélni (visszaható hatály tilalma);
- a már elévült bűncselekményeket nem lehet újból büntethetővé tenni;
- senki sem tekinthető bűnösnek addig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg (az ártatlanság vélelme);
- a bűnösség bizonyítása a büntetőügyekben eljáró hatóságokat terheli.

(Ide sorolható még a humanizmus elve, a szubszidiaritás elve és az analógia tilalmának elve is.)

A „Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései a kommunista diktatúrából a demokráciába való átmenetről (2011. december 21.) törvény preambuluma 5. pontja alapján a kommunista bűncselekmények nem évülnek el:

„A kommunista diktatúra alatt elkövetett, a rendszer kiépítését és fenntartását célzó bűncselekmények üldözése nem volt lehetséges, amely lehetőség - a jogfolytonosságot megszakító alkotmányos fordulat híján - az első szabad választás után sem nyílt meg. Elmaradt a diktatúra vezetőinek felelősségre vonása, nemcsak jogi, de erkölcsi értelemben is. Az Alaptörvény hatálybalépésével lehetőség nyílik az igazság érvényesítésére.”

A törvény 2. cikkelye alapján:

(1) Nem tekinthető elévültnek, azoknak a törvényben meghatározott, a pártállam nevében, érdekében vagy egyetértésével a kommunista diktatúrában Magyarország ellen vagy személyek ellen elkövetett súlyos bűncselekményeknek a büntethetősége, amelyeket az elkövetéskor hatályos büntetőtörvény figyelmen kívül hagyásával politikai okból nem üldöztek.

(2) Az (1) bekezdés szerinti bűncselekmény büntethetősége az elkövetés időpontjában hatályos büntető törvény szerinti, az Alaptörvény hatálybalépésének napjától számított időtartam elteltével évül el, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetésének időpontjában hatályos büntető törvény szerint az elévülés 1990. május 1-jéig bekövetkezett volna.

(3) Az (1) bekezdés szerinti bűncselekmény büntethetősége az elkövetés időpontja és 1990. május 1-je közötti, az Alaptörvény hatálybalépésének napjától számított időtartam elteltével évül el, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetésének időpontjában hatályos büntető törvény szerint az elévülés 1990. május 2-a és 2011. december 31-e között történt volna meg, és az elkövetőt a bűncselekmény miatt nem üldözték.

A jogszabály értelmezéséről és végrehajtásáról szól a 2011. évi CCX. törvény „az emberiség elleni bűncselekmények büntetendőségéről és elévülésének kizárásáról, valamint a kommunista diktatúrában elkövetett egyes bűncselekmények üldözéséről” Az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseiről szóló, valamint a 2011. évi CCX. törvény az 1991-ben az Országgyűlés által elfogadott, de az AB által hatálytalanított „lex-Zétényi” az igazságtételről szóló törvény koncepcióját követi.

#### 1.5.3.4. A tisztességes eljáráshoz való jog

Magyarország Alaptörvényének XV. cikkelye alapján: „A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.”

Az Alaptörvény XXVIII. cikkelye alapján:

(1) Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy az ellen emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

(2) Senki sem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg.

(3) A büntetőeljárás alá vont személynek az eljárás minden szakaszában joga van a védelemhez. A védő nem vonható felelősségre a védelem ellátása során kifejezett véleménye miatt.

(4) Senki sem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más állam jog szerint nem volt bűncselekmény.

(5) A (4) bekezdés nem zárja ki valamely büntetőeljárás alá vonását és elítélését olyan cselekményért, amely elkövetése idején a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai szerint bűncselekmény volt.

(6) A jogorvoslat törvényben meghatározott rendkívüli esetei kivételével senki nem vonható büntetőeljárás alá, és nem ítéltethető el olyan bűncselekményért, amely miatt Magyarországon vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más államban törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték.

(7) Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti

A „Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései” törvény 11. cikkelye alapján:

(3) Az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdésben biztosított ésszerű határidőn belüli bírói döntéshez való alapjog érvényesülés érdekében mindaddig, amíg a bíróságok kiegyensúlyozott ügyterhelése nem valósul meg, az Országos Bírósági Hivatal elnöke bármely ügy tárgyalására az általános illetékességű bíróságtól eltérő, de azonos hatáskörű bíróságot jelölhet ki.

(4) Az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdésében biztosított ésszerű határidőn belüli bírói döntéshez való alapjog érvényesülése érdekében mindaddig, amíg a bíróságok kiegyensúlyozott ügyterhelés nem valósul meg, a legfőbb ügyész, mint az Alaptörvény 29. cikke alapján az igazságszolgáltatás közreműködőjeként működő ügyészség vezetője és irányítója az általános illetékességű bíróságtól eltérő, de azonos hatáskörű bíróság előtti vádemelésre adhat utasítást. Ez a rendelkezés nem érinti az Országos Bírósági Hivatal elnökének a (3) bekezdésben biztosított jogát, valamint az egyes ügyészségeknek azt a jogát, hogy az illetékességi területükön működő bármely bíróság előtt vádat emeljenek.”

Az Alaptörvény és az Átmeneti Rendelkezések az igazságszolgáltatáshoz való jogok körében a nemzetközi emberi jogi dokumentumokat követve fogalmazza meg a bírósághoz fordulás jogát, illetve a bíróságok tisztességes eljárásához való jogot, beleértve az eljárások ésszerű határidőn belüli elbírálásához való jogot. Az Alaptörvény a megtorló jellegű joghátrány alkalmazásának lehetőségére tekintettel külön kiemeli az egyes alapvető büntetőjogi, illetve büntetőeljárás-jogi biztosítékokat. A tisztességes eljáráshoz való jog magában foglalja „a fegyverek egyenlősége” elvét, vagyis azt, hogy a bíróság előtt mindenki egyenlő eséllyel rendelkezik. Az Alaptörvény szerint az alapjog tartalmi körébe tartozik:

- a hallgatás joga,
- nullum crimen sine lege (nincs büntett törvény nélkül),

- nulla poena sine lege (nincs büntetés törvény nélkül),
- az ártatlanság védelme,
- a bírósághoz fordulás joga,
- védelemhez való jog,
- a közigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadásának lehetősége,
- bírói út biztosítása a szabálysértési ügyekben,
- a jogorvoslathoz való jog,
- a tárgyalás nyilvánossága
- a kétszeres eljárás alá vonás tilalma,
- a kétszeres büntetés tilalma

Az Alaptörvény értelmében senki sem nyilvánítható bűnösnek és sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy más állam joga szerint nem volt bűncselekmény.

Főszabályként a cselekmény magyar jog általi bűncselekménnyé nyilvánítását követeli meg, más állam jogát csak annyiban tartja relevánsnak a bűncselekménnyé nyilvánítás tekintetében, amennyiben annak – a bűnössé nyilvánítása, a büntetéssel sújtás, illetve az arra irányuló eljárás során történő – figyelembe vételére nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa Magyarország számára kötelezettséget teremt. Hasonlóképpen szűk értelemben utal az Alaptörvény más állam jogára a kétszeres eljárás alá vonás és a kétszeres büntetés tilalmának (ne bis in idem elv) megfogalmazása esetében is.

Az Alaptörvény a nemzetközi egyezmények által is elfogadott módon az elkövetés idején hatályos belső jogi szabályokra és belső jogi elvülésekre tekintet nélkül lehetővé teszi valamely személy megbüntetését olyan cselekmény miatt, amelyek az elkövetésük idején a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai szerint bűncselekménynek minősültek. (Lásd még a már hivatkozott Átmeneti Rendelkezések 2. cikkelyét, valamint a 2011. CCX. Törvényt.) Az Alaptörvény elismeri mindenki jogát ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely jogát és jogos érdekét sérti.

Magyarország Alaptörvényének XXIV. cikkelye alapján:

- (1) Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.
- (2) Mindenkinnek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.

Az Alapjogi Chartában foglalt megfelelő ügyintézés, az ún. „jó közigazgatáshoz” való jog mintájára fogalmazza meg az Alaptörvény a bíróságon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás követelményét. Ez alapján mindenkinnek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. Utal továbbá az Alaptörvény arra, hogy mindenkinnek joga van ahhoz, hogy az állam törvényben meghatározottak szerint megtérítse a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kárt.

### ***A közlekedés, a mozgás szabadsága***

Magyarország Alaptörvényének IV. cikkelye alapján:

- (1) Mindenkinnek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz.
- (2) Senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani. Tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés csak szándékos, erőszakos bűncselekmény elkövetése miatt szabható ki.

(3) A bűncselekmény elkövetésével gyanúsított és őrizetbe vett személyt a lehető legrövidebb időn belül szabadon kell bocsátani, vagy bíróság elé kell állítani. A bíróság köteles az elé állított személyt meghallgatni és írásbeli indoklással ellátott határozatában szabadlábba helyezéséről vagy letartóztatásáról haladéktalanul döntenie.

(4) Akinek szabadságát alaptalanul vagy törvénysértően korlátozzák, kárának megtérítésére jogosult.

Az Alaptörvény a hagyományos, nemzetközi egyezmények szövegében is bevett megnevezéssel a szabadsághoz és személyes biztonsághoz való jogként fogalmazza meg a fogvatartástól való mentesség jogát, és egyben meghatározza a korlátozás garanciális elemeit. A szabályozás nem zárja ki a szabadságtól való megfosztás lehetőségét, azonban erre kizárólag bűncselekmény elkövetése miatt, jogerős bírói ítélet alapján, a szükségességi és arányossági kritériumok értelemszerű figyelembevételével kerülhet sor.

A közlekedés és a mozgás szabadsága alkotmányos *korlátozásának* esetei:

- A büntetés-végrehajtási intézetben töltött büntetést bíróság szabja ki bűncselekmény elkövetése miatt.
- Az őrizetbe vétel szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény megalapozott gyanúja esetén rendelhető el, legfeljebb 72 óráig tarthat.
- Előzetes letartóztatásra szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény esetén, egyéb feltételek megvalósulásakor (pl. a terhelt megszökött, elrejtőzött) kerülhet sor.
- Az elfogás és az előállítás rendőri intézkedés.
- Betegség esetén is sor kerülhet a személyes szabadság korlátozására, pl. pszichiátriai betegek szabadságának korlátozása, vagy járványügyi elkülönülés esetén.

Amennyiben valakit jogellenesen tartóztattak le, vagy tartottak fogva, kártérítési igénnyel élhet.

Az Alaptörvény XXVII. cikkelye alapján:

(1) Mindenkinnek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.

(2) Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy külföldi tartózkodásának ideje alatt Magyarország védelmét élvezze.

Az Alaptörvény szerint mindenkinnek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához, amelynek értelmében alapjogi védelem alá esik például a költözés, a lakóhely szabad megválasztásának és az ország elhagyásának joga. Az állampolgároknak azt a jogát, hogy az állam területét elhagyhatja, illetve hogy oda visszatérjen, migrációs jognak nevezzük. Magyar állampolgárt a Magyarország területéről nem lehet kiutasítani, külföldit pedig csak a törvénynek megfelelően hozott határozat alapján. Magyar állampolgár külföldről bármikor hazatérhet.

Az Alaptörvény szerint minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy külföldi tartózkodásának ideje alatt Magyarország védelmét élvezze. A rendelkezés alapvetően a konzuli védelemre való jogot biztosítja és a nemzetközi jogik kötelezettségekkel összhangban értelmezendő. A nemzetközi jogi szabályokat tiszteletben tartva a többes állampolgársággal rendelkező magyar állampolgároknak a másik állampolgárságuk szerinti állammal szembeni védelmére az Alaptörvény értelemszerűen csak korlátozottan biztosít lehetőséget. A nemzetközi jogi feltételrendszer az alapvető jog korlátozhatóságára irányadó általános szabályok keretei között értékelhető. A büntetőjog korlátozhatja a mozgásszabadságot és a lakóhely megválasztásának szabadságát (lakóhelyelhagyási tilalom, házi őrizet). A szabad mozgáshoz való jog, a közlekedés szabadsága nem korlátozhatatlan jog, hiszen a közúti közlekedés szabályait mindenkinnek be kell tartani. (Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján nem tekintette alkotmányellenesnek azt a jogszabályi rendelkezést, amely a gépkocsiban utazókat biztonsági öv becsatolására kötelezi.)

Magyarország Alaptörvényének XIV. cikkelye alapján:

(1) Magyar állampolgár Magyarország területéről nem utasítható ki, külföldről bármikor hazatérhet. Magyarország területén tartózkodó külföldit csak törvényes határozat alapján lehet kiutasítani. Tilos a csoportos kiutasítás.

(2) Senki nem utasítható ki olyan államba, vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák, vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá.

(3) Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznak, vagy az üldöztetéstől való félelmük megalapozott.

Az Alaptörvény magyar állampolgársághoz kötődő státuszjogként határozza meg a száműzetés tilalmát. Ennek értelmében egyrészt a magyar állampolgárt Magyarországról nem lehet kiutasítani, azaz a közrend, közbiztonság sérelmére hivatkozással az ország területének elhagyására kötelezni, másrészt a magyar állampolgár bármikor beléphet az ország területére. A külföldiek esetében az Alaptörvény a kiutasítást lehetővé teszi, arra azonban csak törvényes határozat alapján kerülhet sor. Mindemellett senkit, így külföldit sem lehet kiutasítani olyan államba, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák, vagy más embertelen bánásmódnak, vagy büntetésnek vetik alá. A kiutasítás mellett a kiadatás is tilos az ilyen államokba. Magyarország a nemzetközi jogi kötelezettségeivel összhangban biztosít menedékjogot az arra rászoruló nem magyar állampolgároknak.

#### **1.5.3.5. Az információs önrendelkezési jog**

Magyarország Alaptörvényének VI. cikkelye alapján:

(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.

(2) Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.

(3) A személyes adatok védelméhez és közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi.

Az Alaptörvény a magánszféra körében a magán- és családi élet, az otthon, a másokkal való – bármilyen módon, illetve eszközzel történő – kapcsolattartás és a jóhírnév tiszteletben tartásához, valamint a személyes adatok védelméhez való jogról rendelkezik. A magyar jogi szabályozás hagyományainak megfelelően az Alaptörvény a személyes adatok védelmével összefüggésben rendelkezik a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogról. A személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog érvényesülésének ellenőrzését az Alaptörvény független hatóság feladatává teszi. (Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság) Az információs önrendelkezési jog a jogok harmadik generációjához tartozik. A modern állam az állampolgárok egyre több adatát kezeli (adózók, honvédelemre kötelezettek stb.). Szükségessé vált a nyilvántartások és a személyiségi autonómia részét képező adatvédelem összhangba hozatala.

Az Alaptörvény az 1949. évi XX. tv. 59. § (1) bekezdéséhez képest kitér a védett alapjogok körét. A magánélet mellett a családi életet is védi, valamint kapcsolattartásához való sérthetetlen jogát. A magánélet védelméről és a személyes adatok határokon átvitelő áramlásáról szóló OECD ajánlás (1980) alapján az adatvédelem alapelvei:

- az adatgyűjtés korlátozásának elve (csak törvényes eszközökkel történhet, az adatalany tudtával és beleegyezésével);

- az adatminőség elve (az adatokban az adatkezelés céljával összhangban pontosnak, teljesnek és aktuálisnak kell lennie);
- a korlátozott felhasználás elve (csak törvényi rendelkezés alapján, vagy az adatalany hozzájárulásával lehet felhasználni);
- az adatbiztonság elve (védeni kell az adatokat a jogosulatlan hozzáférés, megváltoztatás, nyilvánosságra hozatal, megsemmisülés ellen);
- a nyíltság elve (az adatkezelés tényének, helyének és céljának, az adatkezelő személyének, valamint az adatkezelési politikának nyilvánosnak kell lennie);
- a személyes részvétel elve (az adatalany megismerheti a rá vonatkozó adatokat, azokat helyesbítheti vagy akár törölheti);
- a felelősség elve (az adatkezelő felelős a fenti elvek megtartásáért, és tudnia kell bizonyítani az adatkezelés jogszerűségét).

Az Alkotmánybíróság 15/1991. (IV. 13.) AB határozatában a *személyi szám* alkotmányellenességéről foglalt állást, kifejtve azt, hogy az univerzális személyi szám ellentétes az információs önrendelkezési joggal. A személyi szám alkalmas a különböző nyilvántartásokban szereplő adatok összekapcsolására, ezáltal hordozza annak kockázatát, hogy felhasználásával teljes személyiségprofil alkotható bármely egyénről. Jelenleg az államigazgatásban három egymástól eltérő célú és eltérő körben alkalmazott *azonosító jel* használatos:

- személyazonosító jel (népesség-nyilvántartásban),
- az adóazonosító jel (adóigazgatásban),
- a társadalombiztosítási azonosító jel (a társadalombiztosításban).

A törvény kivételesen, közérdekből elrendelheti személyes adat nyilvánosságra hozatalát. Ezek az adatok az ún. *közérdekből nyilvános adatok*.

#### 1.5.3.6. A levéltitok

A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 81. § (1) bekezdése szerint:

„Személyhez fűződő jogokat sért, aki a levéltitkot megsérti, továbbá aki a magántitok vagy üzleti titok birtokába jut, és azt jogosulatlanul nyilvánosságra hozza vagy azzal egyéb módon visszaél.”

A levéltitok védelmére irányuló szabályozás a technikai eszközök fejlődésével párhuzamosan kiterjedt minden olyan eszközre és berendezésre, amely alkalmas személyes közlés továbbítására (telefon, fax, e-mail stb.).

A magántitok védelméhez való jog *korlátozásának esetei*:

- a titkos információgyűjtés (a rendőrségi, a büntetőeljárás, illetve a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvények teszik csak lehetővé);
- a fogvatartottak levelezése (Az elítélt levelezése – a hatóságokhoz és a nemzetközi szervezetekhez küldött levelek kivételével – ellenőrizhető a büntetés-végrehajtási intézet biztonsága szempontjából.);
- az előzetes letartóztatásban lévők levelezési joga korlátozható;
- a postai küldeményeket a postai szolgáltató felbonthatja, ha felbontás nélküli átcsomagolással a küldemény tartalmának megóvása nem biztosított.

#### 1.5.3.7. Az otthon, a magánlakás sérthetlensége

A magánlakás sérthetlenségéhez való alapjog a magánszférán kívülállók zavaró, beavatkozó megnyilvánulásaival szemben biztosít védelmet, az otthont jelentő jogosan használt lakáshoz, helyiséget. Az alapjog kapcsolódhat tulajdonoshoz, birtokoshoz és más jogos lakáshasználóhoz.

Aki másnak a lakásába, egyéb helyiségébe vagy ezekhez tartozó bekerített helyre erőszakkal, fenyegetéssel, hivatalos eljárás színlelésével bemegy, vagy ott bent marad, vétséget követ el a büntető törvénykönyv szerint. A magánlakás sérthetlenségéhez való jog korlátozható. Ilyen **korlátozást** jelentenek:

- a házkutatás (a büntetőeljárás során eljáró szervek végezhetik);
- a rendőri intézkedések (A rendőr a magánlakba bebocsátás esetén vagy hatósági határozat birtokában léphet be. Ezek nélkül csak abban az esetben, ha segélyhívás érkezett, bűncselekményt vagy öngyilkosságot kíván megakadályozni, veszélyelhárítás céljából.);
- a titkos információgyűjtés.

### **1.5.3.8. A lelkiismereti és vallásszabadság**

Magyarország Alaptörvényének VII. cikkelye alapján:

(1) Mindenkinek joga van a gondolat, lelkiismeret és a vallás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más meggyőződés szabad megválasztását és azt a szabadságot, hogy vallását vagy más meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon, akár egyénileg, akár másokkal együttesen, nyilvánosan vagy a magánéletben kinyilvánítsa vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolja, vagy tanítsa.

(2) Az állam és az egyházak különváltan működnek. Az egyházak önállóak. Az állam a közösségi célok érdekében együttműködik az egyházakkal.

(3) Az egyházakra vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.

Az Alaptörvény rögzíti, hogy mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret, és a vallás szabadságára. Megfogalmazza az állam és az egyház különállásának elvét, amely amellet, hogy a szekularizált állam működésének egyik alapelve, a vallásszabadság egyik garanciájának is tekinthető. Az Alaptörvény azonban kifejezésre juttatja azt is, hogy az állam világnézeti semlegessége nem jelent egyúttal társadalmi közömbösséget is, hanem a társadalmilag közösségi célok érdekében az állam együttműködik az egyházakkal.

A lelkiismereti és vallásszabadság tekintetében **három fontos elemet** határozott meg az Alkotmánybíróság:

- a hit és meggyőződés szabadsága,
- a vallásgyakorlás szabadsága,
- vallási gyülekezési és egyesülési szabadság {41/1993. (II. 12.) AB határozat}.

A lelkiismereti és vallásszabadság szorosan kapcsolódik az egyenjogúsághoz, ahhoz az igényhez, hogy az állam ne tegyen különbséget a polgárai között aszerint, hogy azok milyen vallást követnek. Eredetileg a vallás szabad megválasztását jelentette (a protestantizmus időszakában), később pedig a vallás szabad megvallását.

Napjainkban magában foglalja:

- az egyénnek azt a jogát, hogy lelkiismereti meggyőződését, s ezen belül az istenhez és a valláshoz való viszonyát szabadon alakíthassa ki, illetőleg változtassa meg;
- a vallásalapítás és a vallásos közösség létrehozásához és szabad működéséhez való jogot;
- az egyénnek azt a jogát, hogy lelkiismereti meggyőződését kinyilvánítsa, avagy azt mellőzze, hirdesse és tanítsa, továbbá egyénileg vagy másokkal közösen vallásos cselekményeket, szertartásokat végezzen, illetőleg azokon részt vegyen.

A Magyarországon az **egyház az államtól elválasztva** működik. Az egyház államtól való elválasztásának alkotmányos követelménye szerint:

- az állam az egyházak irányítására felügyeleti szervet nem hozhat létre;
- az állam sem az egyházakkal, sem valamely egyházzal nem kapcsolódhat össze intézményesen;



- az állam nem azonosíthatja magát egyetlen egyház tanításával sem;
- az állam nem avatkozhat be az egyházak belső ügyeibe;
- nem foglal állást hitbéli igazságok kérdésében.

(Napjainkban is találunk példát az állam és a vallás közötti szoros kapcsolatra. Libanonban a köztársasági elnök mindenkor keresztény, a miniszterelnök muszlim szunnita, a parlament elnöke muszlim síita.) Az egyházak egyenjogúak, azonos jogok illetik meg, és azonos kötelezettségek terhelik őket. Az egyházak tevékenyen részt vállalnak a nevelési-oktatási, kulturális, szociális, egészségügyi, gyermek- és ifjúságvédelmi tevékenységek ellátásában. Az állam e feladatok ellátásához normatív támogatást nyújt.

A négy „történelmi” egyház (katolikus, református, evangélikus, zsidó) Tábori Lelkeszi Szolgálatot is működtet a Magyar Honvédségnél. Az egyházakat a megyei (fővárosi) bíróság veszi nyilvántartásba, legalább száz természetes személy megállapodása alapján. A 2011. évi CCVII. „A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról” szóló sarkalatos törvény határozza meg az egyházakra vonatkozó részletes szabályokat.

### **1.5.3.9. A tanszabadság**

Magyarország Alaptörvényének X. cikkelye alapján:

Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát.

Az Alaptörvény XI. cikkelye alapján: Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.

Az Alaptörvény XVI. cikkelye alapján:

- (1) Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.
- (2) A szülőknek joguk van megválasztani a gyermeküknek adandó nevelést.
- (3) A szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni. E kötelezettségük magában foglalja gyermekük taníttatását.

Az Alaptörvény a tan és tanítási szabadságot a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságjogát, a művelődéshez való alapjog, valamint a gyermekek és szülők jogait szabályzó alapjogok keretei között határozza meg, azok részeként szabályozza. Az oktatáshoz való jog egyrészt jogosultság, másrészt kötelesség. A közoktatás állami feladat. Az általános és középfokú iskolai oktatás ingyenes és kötelező.

Az Alaptörvény a személyiség kibontakoztatásának, a tájékozott és felelős polgárrá válásának az egyik alapvető feltételeként valamennyi magyar állampolgár jogát elismeri a műveltség megszerzésére törekvéshez. E jog érvényesítése szükségszerűen állami cselekvést igényel, ezért a XI. cikkely a művelődés alapvető intézményeit is meghatározza. Az elengedhetetlenül fontos ismeretek megszerzését, a gyermekek megfelelő fejlődését a kötelező – és ezzel összhangban bárki számára ingyenesen hozzáférhető – alapfokú oktatással biztosítja. A további ismeretbővítést, valamely foglalkozás elsajátításához vagy magasabb szintű szakmai vagy tudományos oktatásban való részvételhez szükséges tanulás lehetőségét a cikkely a középfokú oktatás korlátozás mentes és ingyenes elérhetőségével ösztönzi. A felsőfokú oktatásban való részvételt a cikkely az elmélyültebb ismeretszerzéshez szükséges képességek figyelembevétele alapján teszi elérhetővé.

Az Alaptörvény törvényi szinten rendeli meghatározni azokat a juttatási formákat, amelyek az oktatás bármely szintjén résztvevők számára elősegíthetik a tanulással járó anyagi terhek enyhítését.

Közoktatási intézményt az állam, helyi és kisebbségi önkormányzatok, egyházi jogi személyek, gazdálkodó szervezetek, alapítványok és más jogi személyek és természetes személyek is fenntarthatnak. Az állam a feladat ellátásához költségvetési támogatást nyújt. A szülőt megilleti a szabad iskolaválasztás joga. Eldöntheti gyermeke adottságának, képességének, saját vallási, illetve világnézeti meggyőződésének, nemzeti vagy etnikai hovatartozásának megfelelően, hogy milyen óvodát, iskolát választ. Az állami és a helyi önkormányzati nevelési-oktatási intézmény nem lehet elkötelezett egyetlen vallás vagy világnézet mellett sem.

Vallási és világnézeti kérdésekben semlegesnek kell maradnia. Létrejöhetnek azonban vallásilag, világnézetiileg elkötelezett intézmények is, egyházak vagy szülők alapítása révén.

Az „állami” és „egyházi” iskola közti hasonlóság, hogy mindkettő köteles az ismeretek objektív, toleráns és a tanulók lelkiismereti szabadságát tiszteletben tartó közvetítésére, különbség azonban, hogy míg az egyházi iskola valamely vallás tanaival azonosul, addig az állami iskola a vallási tanítások igazságáról nem foglalhat állást. („A nemzeti köznevelésről” a 2011. CX. tv., „A nemzeti felsőoktatásról” a 2011. CCIV., tv. rendelkezik.)

#### ***1.5.3.10. A tudomány és a művészeti élet szabadsága***

Magyarország Alaptörvényének X. cikkelye alapján:

- (1) Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát.
- (2) Tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatás értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak.
- (3) Magyarország védi a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát. A felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket és gazdálkodásukat törvény szabályozza.

Az Alaptörvény a tudományos előrehaladás és a gazdag, sokszínű, értékteremtő kulturális élet jogi feltételeinek biztosítása érdekében alaptörvényi védelemben részesíti a tudományos, szakmai álláspontok kifejtésének, a művészi kifejezésnek, valamint az ismeretek megszerzésének és mások számára való átadásának szabadságát. A szabadság biztosítékeként a cikkely kiemelten is rögzíti azt, hogy valamely tudományos tétel, felismerés vagy értékelés megalapozottságáról vagy helytállóságáról való döntésre az állam nem jogosult.

A X. cikkely a tudomány, a művészet és a magas oktatás kiemelt fontosságú intézményeinek szabad, külső befolyástól mentes működését külön is garantálja. Ezeknek az intézmények esetében az Alaptörvény a szervezeti autonómia kereteinek meghatározását törvényi szintre utalja.

Az Alaptörvény két meghatározó köztestületként működő intézmény tudományos és művészeti szabadságát külön is védi. A Magyar Tudományos Akadémia a magyar nyelv ápolására, a tudomány szolgálatára jött létre. A Magyar Művészeti Akadémia a kulturális értékek védelmére és gyarapítására, a művészeti és történeti értékek megőrzésére, a művészeti alkotómunka közösségi feltételeinek megerősítésére, az alkotó munka megbecsülésére, szabadságának megvédésére. A két közintézmény jogállását, feladatkörét, gazdálkodását két külön törvény szabályozza. („A Magyar Művészeti Akadémiáról” szóló 2011. évi CIX. tv.)

A művészeti élet szabadsága a véleménynyilvánítás anyajogából eredeztetett kommunikációs jogcsoportba tartozik, amely jelenti

- a művészi alkotómunka szabadságát,
- a művész bármely meg nem engedett korlátozástól mentes önkifejezését,
- a művészeti alkotások nyilvánosság elé tárásának, terjesztésének szabadságát.

A művészeti tevékenység folytatása anyagi előfeltételeket kíván. Ma már a legfontosabb mecénás az állam. Az állam, mint hatalom, csak olyan korlátozásokat alkalmazhat, amelyek a szabad véleménynyilvánítás esetében alkotmányosnak számítanak.

Mint mecénás, preferálhat bizonyos területeket, például történelmi múlt megjelenítésére. (Nem köteles semleges maradni.) Művészeti alkotás állam általi megszerzésének szakértői vélemény beszerzéséhez kötése sem alkotmányellenes, hiszen a közpénzek felhasználásának megalapozott döntésen kell alapulnia.

A tudományos élet szabadságát az állam köteles biztosítani. Ennek megfelelően:

- a tudományos kutatást nem korlátozhatja,
- a tudományos igazságok kérdésében nem dönthet,
- nem korlátozhatja a tudomány eredményeinek megismerését.

Az állam, mint hatalom, támogatja a tudományos életet, de az államnak a tudományos igazságok kérdésében semlegesnek kell lennie.

## **1.5.4. Politikai szabadságjogok**

### **1.5.4.1. A közügyekben való részvétel**

A közügyekben való részvétel *szűkebb értelemben* a közügyek viseléséhez való jogot jelenti, melyhez tartozik az aktív és a passzív választójogosultság, a népszavazáson való részvétel joga, a közigazgatásban, illetve az igazságszolgáltatásban való közreműködés joga. Ezen jogok gyakorlása általában állampolgársághoz kötött. *Tágabb értelemben* a közügyek viseléséhez való joghoz sorolják az egyesülési és gyülekezési jogot, a véleménynyilvánítás szabadságát, a közérdekű információhoz való jogot. Gyakorlásuk általában nem állampolgársághoz kötött.

### **1.5.4.2. A választójog**

Magyarország Alaptörvényének XXIII. cikkelye alapján:

- (1) Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.
- (2) Az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező minden nagykorú állampolgárának joga van ahhoz, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választó és választható legyen.
- (3) Magyarországon menekültként, bevándoroltként, vagy letelepedettként elismert minden nagykorú személynek joga van ahhoz, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó legyen.
- (4) Sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti.
- (5) A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán, a választópolgár lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén választhat. A választópolgár a szavazás jogát lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén gyakorolhatja.

(6) Nem rendelkezik választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt. Nem választható az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgára, ha az állampolgársága szerinti állam jogszabálya, bírósági vagy hatósági döntése alapján hazájában kizártak e jog gyakorlásából.

(7) Mindenkinnek joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselők választásán választó. Mindenkinnek joga van helyi népszavazáson részt venni, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó.

(8) Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen. Törvény határozza meg azokat a közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.

Az Alaptörvény a népszuverenitás elvére alapulva határozza meg a politikai részvételi jogokat: a választójogot, valamint az országos és helyi népszavazáson való részvétel jogát. A választójogot valamennyi közjogi választáson egyetlen feltételhez, a magyar állampolgársághoz köti a cikkely. Ez azonban nem zárja ki, hogy az (5). bekezdés szerint a törvény a választójogot magyar állampolgársággal nem rendelkező személynek is biztosítsa.

Másrészt lehetőség van arra, hogy sarkalatos törvény a választójogot magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot pedig további feltételekhez kösse.

Az Alaptörvény kizárja meghatározott társadalmi csoportok automatikus kirekesztését a politikai közösségből, a választójogból való kizárásra csak egyediesített bírói döntés alapján kerülhet sor. A magyarországi nemzetiségek és a határon túli magyarok külön eljárás során választhatnak képviselőket az Országgyűlésbe.

Nincs választójoga annak:

- aki cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság hatálya alatt áll,
- közügyek gyakorlásától eltiltás hatálya alatt áll,
- szabadságvesztés büntetését tölti,
- büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti,
- az Európai Unió más tagállama polgárának, ha hazájában kizárták e jog gyakorlásából.

A választójog általános és egyenlő, a szavazás közvetlen és titkos. (Az általánosság azt jelenti, hogy minden nagykorú állampolgár – kivéve a felsorolt kizáró okok esetét – szavazati joggal rendelkezik. Az egyenlőség azt fejezi ki, hogy minden választásra jogosultnak azonos értékű szavazati joggal kell rendelkeznie. A közvetlenség elve alapján a választópolgárok közvetlenül a jelöltre szavaznak. A titkosság biztosítja, hogy a választópolgárok a szavazatok tartalmának nyilvánosságra kerülése nélkül adhatják le szavazatukat.) A választójognak aktív és passzív válfaját különböztethetjük meg. Az *aktív választójog* a választójogosultság joga (szavazati jog), míg a *passzív választójog* a képviselővé való megválaszthatóság joga. A választójog gyakorlása a választópolgár szabad elhatározásán alapul.

A korábban hatályos törvény alapján az országgyűlési képviselők 2010. választásán az egyéni választókerületben 176 képviselőt választottak, a többi 210 mandátumot a területi és az országos listáról osztották ki. Az országgyűlés 2010. május 25-én döntött a kisebb létszámú parlamentről, kimondva, hogy az országgyűlési képviselők száma legfeljebb kettőszáz fő, a nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletére további, legfeljebb 13 országgyűlési képviselő választható. Az Alaptörvény XXIII. cikk (1), (4) és (6) bekezdése és a 2. cikk (1) és (2) bekezdése alapján megalkotott, „Az országgyűlési képviselők választásáról” szóló 2011. évi CCIII. sarkalatos törvény az országgyűlési képviselők száma 199. Ebből 106 országgyűlési képviselőt egyéni választókerületben, 93 országgyűlési képviselőt országos listán választanak. A jogszabály a lecsökkentett számú egyén választókerületek határait is meghatározta.

Egyéni választókerületben képviselőjelölt párt jelöltjeként vagy független jelöltként indulhat. Két vagy több párt közös jelöltet is állíthat. Az egyéni választókerületben a jelöléshez ezer, az adott egyéni választókerület névjegyzékében szereplő választópolgár ajánlása szükséges. Országos lista pártlista, vagy nemzetiségi listaként állítható. Pártlistát az a párt állíthat, amely – legalább kilenc megyében és a fővárosban – legalább huszonnégy egyéni választókerületben önállóan jelöltet állított. Két vagy több párt közös pártlistát állíthat.

Országos nemzetiségi önkormányzat nemzetiségi listát állíthat. A nemzetiségi lista állításához a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgárok legalább egy százalékának ajánlása, de legfeljebb ezeröttszáz ajánlás szükséges. A nemzetiségi listán a névjegyzékben az adott nemzetiség választópolgáraként szereplő választópolgár lehet a jelölt.

Az *országgyűlési képviselők választása* egyfordulós. A magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgár egy egyéni választókerületi jelöltre és egy pártlistára szavazhat; a magyarországi lakóhellyel rendelkező, névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgár egy egyéni választókerületi jelöltre és nemzetiségének listájára, ennek hiányában egy pártlistára szavazhat; a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgár (a határon túli magyarok) egy pártlistára szavazhat. [A korábbi szabályozás szerint a választópolgárok egyéni választókerületi jelöltekre és területi listára szavazhattak, az országos listára nem, arról az egyéni választókerületi jelöltek és a területi listák töredékszavazatai alapján juthattak mandátumhoz a jelöltek (kompenzációs lista).]

A korábbi szabályozás az egyéni választókerületi választás során érvényességi és eredményességi küszöbököt alkalmazott, amit a jelenlegi szabályozás megszüntetett. Az egyéni választókerületben az a jelölt lesz országgyűlési képviselő, aki a legtöbb érvényes szavazatot kapta. A jogszabály a pártlistákra és a nemzetiségi listákra leadott összes érvényes szavazatnál 5 százalékos érvényességi küszöböt állapít meg. (Közös párt és nemzetiségi lista esetén a küszöb 10 százalék, kettőnél több párt által állított közös pártlista esetében legalább 15 százalékot kell elérni az országgyűlésbe jutáshoz pártlistán. Két vagy több országos nemzetiségi önkormányzat nem állíthat közös nemzetiségi listát.) Az egyéni választókerületi párt jelöltek töredékszavazatai a pártlista töredékszavazatainak számítanak.

A **nemzetiségek parlamenti képviseletére** vonatkozó szabályok az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvényben nyertek szabályozást. Ezzel az Országgyűlés közel húsz éves mulasztását pótolta, amelyre az Alkotmánybíróság is többször rámutatott. A 9. § értelmében az országos nemzetiségi önkormányzat nemzetiségi listát állíthat és az Országgyűlésbe jelöltet a listáról juttathat be. A nemzetiségi lista állításához a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgárok legalább egy százalékának ajánlása, de legfeljebb ezeröttszáz ajánlás szükséges. A nemzetiségi listán – amelyen legalább három jelöltnek kell szerepelnie – olyan választópolgár lehet jelölt, aki a névjegyzékben az adott nemzetiség választópolgáraként szerepel. Két vagy több országos nemzetiségi önkormányzat nem állíthat közös nemzetiségi listát. A nemzetiségi listát állító, de azon mandátumot nem szerző nemzetiséget nemzetiségi szószóló képviseli az Országgyűlésben, aki a nemzetiségi listán, első helyen szereplő jelölt lesz. Az Országgyűlésben a határon túli magyarok is listán választhatnak képviselőket.

A *helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása* egyfordulós. A 10.000 vagy ennél kevesebb lakosú településeken a képviselőket egyéni listáról választják. A fővárosi kerületekben és a 10.000-nél több lakosú településen a képviselők egy részét egyéni választókerületben választják, másik részük kompenzációs listáról jut mandátumhoz. A fővárosi közgyűlés és a megyei közgyűlés tagjait a választópolgárok közvetlenül, listán választják. A polgármestert, a főpolgármestert közvetlenül választják.

**Nemzetiségi** települési, területi, valamint országos önkormányzati választásokon az *választó*, aki a nemzetiségi névjegyzékben szerepel.

A nemzetiségi névjegyzékbe kérelmére fel kell venni azt, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán szavazati joggal rendelkezik, a nemzetiségi törvényben meghatározott 13 nemzetiség egyikéhez tartozik, és e nemzetiséghez tartozását megvallja. A választópolgár a lakóhelye szerinti településen vagy (a választás kitűzését megelőző harmincadik napig) bejelentett tartózkodási helye szerinti településen szerepelhet – egyidejűleg csak egy – a nemzetiségi névjegyzékben. Nemzetiségi önkormányzati választáson *választható*, a nemzetiségi névjegyzékbe vett választópolgár, ha a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választható, továbbá nyilatkozatot tesz arról, hogy a nemzetiség képviselőjét vállalja, a választást megelőző tíz évben általános vagy időközi nemzetiségi önkormányzati választás során nem volt más nemzetiség önkormányzatának jelöltje, és a nemzetiségi közösség nyelvét beszéli, kultúráját és hagyományait ismeri.

*Az Európai Parlament tagjainak választása* arányos választási rendszerben, listás szavazással történik.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény alapján a választópolgár főszabályként a lakóhelye szerint kijelölt szavazóhelyiségben szavazhat. Az országgyűlési képviselők választásán, az európai parlamenti választáson valamint az országos népszavazáson azok is szavazhatnak, akik a szavazás napján nem tartózkodnak Magyarországon, de egyébként itt lakóhellyel rendelkeznek.

A szavazás Magyarország nagykövetségein és főkonzulátusain történik. A helyi önkormányzati képviselők választásán, illetve a helyi népszavazáson a választópolgárok abban az esetben gyakorolhatják az aktív választójogukat, ha a Magyarország területén tartózkodnak. A szavazás napján lakóhelyétől távol, de Magyarországon tartózkodó választópolgár igazolással szavazhat. Az országgyűlési, európai parlamenti választáson és az országos népszavazáson a választópolgár igazolással bármely igazolással szavazók számára kijelölt szavazókörében szavazhat.

Az önkormányzati választáson igazolással szavazni csak a választás kitűzését megelőző 30. napig létesített tartózkodási hely szerinti szavazókörben lehet.

Az *országos népszavazáson* való részvételre jogosultak körét az Alaptörvény az országgyűlési képviselők választásán fennálló választójoghoz, a helyi népszavazáson való részvétel jogát pedig az önkormányzati választójoghoz köti.

#### **1.5.4.3. A közhivatal viselés joga.**

A közhatalom gyakorlásában való részvétel általános alapjogát garantálja a közhivatal viseléséhez való jog rögzítése. A közhivatal viselés jog alapján senkinek sincs alanyi joga meghatározott közhivatal betöltéséhez. Törvény a közhivatal viseléséhez való jogot szabályozhatja, a közhivatal betöltését feltételekhez kötheti, megfelelő képesítéshez, gyakorlathoz. Például a köztisztviselőkkel szemben olyan követelményeket fogalmaz meg a jog, amelyek a közszoigálat tisztaságát, a pártatlan, részrehajlástól és befolyástól mentes eljárást biztosítják.

A közszoigálati jogviszonyt „A közszoigálati tisztviselőkről” szóló 2011. évi CXCV. sarkalatos törvény szabályozza.

#### **1.5.4.4. A petíciós jog**

Magyarország Alaptörvényének XXV. cikkelye alapján: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül, vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.”

Az Alaptörvény értelmében a petíciós jog alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt írásban kérelemmel, panasszal, vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez, ideértve az önkormányzatokat is. A petíciós jog a legrégibb „jogorvoslathoz való jog”.

Az Aranybulla (1222) előírta, hogy a király, akadályoztatása esetén a nádor, évenként Szent István napján Székesfehérvárott megjelenni, s a kérvényezőket, panaszosokat kihallgatni tartozik. A történelem során lényeges változás következett be a petíciós jog szerepében, hiszen kiépült a „rendes” jogorvoslati rendszer, megjelentek a pártok, amelyek parlamenti képviselőiken keresztül kérdés, interpelláció formájában képviselik tagjaik, szimpatizánsaik ügyeit. A rendelkezés értelmében a petíciós jog összefoglalóan a bírósági és hatósági eljáráson kívüli a kérelmezési és a panaszjogot, valamint a javaslattevényt jelenti. A *kérelmezés (kérvényezés) joga* egyéni vagy közösségi cél megvalósulására irányul (ami a jelenben nem lévő, a jövőben elvárt).

Ezzel szemben a *panaszjog* valamilyen sérelem elhárítására irányul (ami a jelenben lévő, a jövőben nem kívánatos). Panasszal és közérdekű bejelentéssel bárki – szóban, írásban vagy elektronikus úton – fordulhat az eljárásra jogosult szervhez. A petícióra a hatóságnak 30 napon belül válaszolnia kell, köteles foglalkozni az ügygel. Ha a panasz, illetve a közérdekű bejelentés alaposnak bizonyult, gondoskodni kell a szükséges intézkedések megtételéről. Garanciális szabály, hogy a panaszost, illetőleg a bejelentőt nem érheti hátrány a panasz, a közérdekű bejelentés megtétele miatt (kivéve, ha rosszhiszeműen járt el).

#### 1.5.4.5. Az egyesülési és gyülekezési jog

Magyarország Alaptörvényének VIII. cikkelye alapján:

- (1) Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.
- (2) Mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni.
- (3) Pártok az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek. A pártok közreműködnek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában. A pártok a közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak.
- (4) A pártok működésének és gazdálkodásának részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg.
- (5) Szakszervezetek és más érdek-képviselői szervezetek az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek.

Az Alaptörvény rendelkezik a békés gyülekezéshez, valamint az egyesüléshez való jogról. Az egyesülési jog alapján létrehozható szervezetek közül nevesítve kiemeli a VIII. cikkely a pártokat és a szakszervezeteket. A pártok működésének és gazdálkodására vonatkozó szabályokat az Alaptörvény sarkalatos törvény tárgykörébe sorolja. Az egyesülési jog mindenkit megillető alapvető szabadságjog, amelynek zavartalan gyakorlását a Magyarország biztosítja.

Az egyesülési jog alapján:

- magánszemélyek és jogi személyek, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek társadalmi szervezeteket hozhatnak létre és működtethetnek;
- olyan társadalmi szervezetnek nem minősülő közösséget is létre lehet hozni, amely nem működik rendszeresen, nincs nyilvántartott tagsága.

Az egyesülési jog korlátai:

- nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetőleg kizárólagos birtoklására;
- nem valósíthat meg bűncselekményt és bűncselekmény elkövetésére való felhívást;
- nem járhat mások jogának és szabadságának sérelmével;
- társadalmi szervezet nem alapítható elsődlegesen gazdasági-vállalkozási tevékenység végzése céljából;
- az egyesülési jog alapján fegyveres szervezet nem hozható létre.

A párt kivételével a társadalmi szervezet működése felett az ügyészség törvényességi felügyeletet gyakorol.

A *pártok* speciális jellemzői:

- csak magánszemélyek lehetnek tagjai,
- a pártok felett az ügyészség nem gyakorol törvényességi felügyeletet,
- jogosultak állami költségvetési támogatásra,
- az egyesülési szabadság, illetve a pártalapítási szabadság alapján jönnek létre,
- közvetítő szerepet töltenek be a társadalom és a közhatalom politikai kapcsolatában,
- az egyesülési jog alapján létrejövő egyéb szervezethez viszonyítva többletjogosítványok illetik meg (képviselői szervek létrehozása, választása),
- sajátos köteleességek terhelik (pl.: gazdálkodásukra, megszűnésükre vonatkozó szabályok).

*Gyülekezési jog* jellemzői:

- a klasszikus politikai jogok sorába tartozik,
- kapcsolódik az egyesülési joghoz és a véleménynyilvánítás szabadságához,
- a véleményszabadságból eredeztetett,
- nem korlátozhatatlan (szükségességi-arányossági teszt),
- csak a békés célú gyülekezés részesül védelemben.

A hatóságoknak biztosítaniuk kell a jogszerűen tartott gyűlések lebonyolítását, illetve meg kell akadályozniuk, hogy ezt mások megzavarják. A rendőrség a bejelentett rendezvényt tudomásul veszi vagy megtiltja. A megtiltásra csak akkor kerülhet sor, ha

- a rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy
- ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható.

A pártok működéséről és gazdálkodásáról sarkalatos törvény fog rendelkezni.

#### **1.5.4.6. A vélemény és sajtószabadság**

Magyarország Alaptörvényének IX. cikkelye szerint:

- (1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.
- (2) Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.
- (3) A sajtószabadságra, valamint a médiaszolgáltatások, a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szervekre vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.

#### **1.5.4.7. A véleménynyilvánítás szabadsága**

Az Alaptörvény a demokratikus társadalom működéséhez elengedhetetlen véleménypluralizmus biztosítása érdekében elismeri, hogy mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához, valamint védelemben részesíti a sajtónak, mint a vélemények és információk közzétevése és megismerése intézményesült fórumának a szabadságát.

A véleménynyilvánítás szabadságának *tartalma*:

- egyfelől egyéni szabadságjog, másfelől politikai alapjog;
- többféle szabadságjog, az ún. kommunikációs alapjogok anyajoga.

A véleménynyilvánítás szabadsága azt jelenti, hogy mindenkinek joga van véleményét, gondolatait szabadon kifejezésre juttatni, illetve joga van arra is, hogy ne nyilvánítson véleményt. A vélemény annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védendő.

Nem abszolút, korlátozhatatlan alapjog, azonban az alkotmánybírósági gyakorlat értelmében fokozott alkotmányos védelmet élvez.



A véleménynyilvánításhoz való jog korlátozása kapcsán csak olyan *korlátozások* lehetnek, amelyek

- mások jogainak vagy jó hírnevének tiszteletben tartása, illetőleg
- az állambiztonság, a közrend, a közegészségügy vagy a közérkölcsvédelem érdekében szükségesek.

A véleménynyilvánítás korlátai *négy védendő érdek* köré csoportosíthatók:

- az állam érdekei (állami szimbólumok védelme);
- a társadalom egészének érdeke (közérkölcsvédelem, közrend és közbékesség); (Így pl.: a Büntető Törvénykönyvet (1978: IV. tv.) módosító 2010: LVI. tv. szerint: „aki nagy nyilvánosság előtt a nemzeti szocialista és kommunista rendszerek által elkövetett népirtás és más emberiség elleni cselekmény tényét tagadja, kétségbe vonja, vagy jelentéktelen színben tünteti fel, bűntettet követ el.”)
- az egyes társadalmi csoportok érdekeinek védelme a jogi, etnikai, vallási, nemi stb. diszkriminációt jelentő megnyilvánulásokkal szemben
- a magánélet védelme (az egyén becsülete, magánélete, jó hírneve).

#### 1.5.4.8. A sajtószabadság

A szólás- és sajtószabadság a véleménynyilvánítás fogalma alá tartozik. Eredendően azt jelentette, hogy mindenki kimondhatja véleményét, és azt szabadon terjesztheti. Évszázadokon keresztül a nyomtatott sajtó közvetítette a gondolatokat, véleményeket, ezért is kapcsolódik szorosan össze a szólás- és a sajtószabadság. A nyomtatott sajtót a cenzúra korlátozta, ami a sajtótermékek kibocsátásának előzetes vagy utólagos engedélyezését és tartalmának ellenőrzését jelentette.

A sajtószabadság elemei:

- mindenkinek jogában áll sajtóterméket előállítani és nyilvánosan közölni,
- létrehozható a sajtótevékenységre irányuló vállalkozás.

A sajtó azonban nem csak a szabad véleménynyilvánítás eszköze, hanem a tájékoztatásra is szolgál. Sajtótermék lehet többek között időszaki lap, rádió- és televízió műsor, könyv, röplap és egyéb szöveges kiadvány, térkép, videokazetta, hangszalag, hanglezet. Ma már a rádió, televízió jelentősége nagyobb az írott sajtóénál.

A *rádióra és a televízióra* vonatkozó speciális szabályok:

- a műsorszolgáltatói hozzáférés lehetőségei korlátozottabbak (a frekvenciák nem állnak korlátlanul rendelkezésre), tehát nem lehet korlátlanul alapítani;
- sajátos megoldások szükségesek az országos közszolgálati televízió és rádió esetében (teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valóság-hű tájékoztatás);
- a közszolgálati médiaszolgáltatás működik közre a nemzeti önazonosság és az európai identitás, a magyar, valamint a kisebbségi nyelvek és kultúra ápolásában. A közszolgálati médiaszolgáltatást autonóm közigazgatási hatóság és független tulajdonosi testület felügyeli.

Az általánostól eltérő szabályok érvényesülnek abban az esetben, ha közszereplőről, állami tisztséget betöltő személyek becsületéről van szó. Az Alkotmánybíróság szerint a közszereplést vállaló személyeknek vállalni kell azt is, hogy a sajtó és közvélemény figyelemmel kíséri szavukat és cselekedeteiket, így nagyobb türelmet kell tanúsítaniuk a kritizáló megnyilvánulásokkal szemben. A média törvényességi felügyeletét a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság és a Médiatanács látja.

A sajtószabadságról és a média, a hírközlés szabályairól 2011-ben törvény rendelkezett, de az Alaptörvény rendelkezése alapján a sajtószabadságról, valamint a médiaszolgáltatások, a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szervre sarkalatos törvényt kell alkotni.

### **1.5.5. Az egyén társadalmi pozícióját meghatározó jogok**

#### **1.5.5.1. A tulajdonjog**

Magyarország Alaptörvényének XIII. cikkelye alapján:

(1) Mindenkinnek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.

(2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.

Az Alaptörvény egy rendelkezésben szól a tulajdonhoz és az örökléshez való jogról. A tulajdonhoz való jog számos más alapvető jogtól eltérően nem egy eleve adott természetes állapotot jelöl, hanem csupán meghatározott társadalmi közegben, az állam általi jogi szabályozás keretei között, annak előfeltételével létezik. A XIII. cikkely elismeri mindenki tulajdonhoz való jogát, ugyanakkor kifejezi a tulajdon társadalmi kötöttségét is, a társadalmi felelősséget társít hozzá.

Garanciális elemként rögzíti a cikkely, hogy tulajdon elvonására, kisajátítására csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett kerülhet sor. Az Alkotmánybíróság elismerte a tulajdonjog alapjogi minőségét, és alapvető jogként részesíti alkotmányos védelemben.

A rendszerváltás nagy kérdése volt, hogy az új, magántulajdonon alapuló gazdasági rendszer privatizáció vagy reprivatizáció útján jöjjön létre. Az állami tulajdon lebontása privatizáció útján történik. Az Alkotmány kimondja, hogy a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül. Az állami tulajdon kizárólagos tárgyait törvény határozza meg (pl. folyóvizek, országos közutak, föld mélyének kincsei stb.).

Az állami vagyont két csoportja:

- kincstári vagyon
- üzleti vagyon.

A nemzeti vagyon körét és gazdálkodását „A nemzeti vagyonról” szóló 2011. évi CXCVI. sarkalatos törvény szabályozza. A tulajdonhoz való jog korlátozásának megítélésére a szükségességi - arányossági tesztnél enyhébb mércét alkalmaz. (Ugyanis nemcsak más alapjoggal való ütközés miatt kerülhet sor a korlátozásra, hanem közérdek miatt is.) Az Alkotmánybíróság legitim célként fogadja el a közérdeket a *tulajdonhoz való jog korlátozása* esetén. Az Alaptörvény kiemeli, hogy a tulajdon társadalmi felelősséggel jár, azaz a közérdekekkel ellentétes rendelkezés, birtoklás, használat nem csak morális kérdés, de az államhatalom a közérdek érdekében a tulajdonszerzést, valamint a tulajdonnál járó szelvényjogokat korlátozhatja is. A *kisajátítás* a tulajdonviszonyokba való állami beavatkozás legerősebb eszköze, a tulajdon közjogi eszközökkel történő elvonása, amire csak akkor kerülhet sor, ha a közérdekű cél más módon, mint kisajátítással nem valósítható meg.

#### **1.5.5.2. Az öröklési jog**

Az öröklés jogának biztosítása azt jelenti, hogy a jogszabályokban meghatározott feltételek esetén az örökgyógyó vagyonát halála esetén más személy megszerezhesse. A részletes szabályokat a Polgári Törvénykönyv határozza meg.

### 1.5.5.3. A szerződési szabadság

A szerződés szabadságát az Alkotmánybíróság önálló alkotmányos jognak tekinti, amely a piacgazdaság egyik lényeges eleme, viszont nem alkotmányos alapjog. Ily módon a szerződési szabadság még lényegi tartalmát illetően is korlátozható. A szerződésekre jogszabály, illetve a bíróság kivételes esetben jogosult beavatkozni. Kivételes esetnek tekinthető, ha a szerződéskötést követően beállott körülmények folytán a szerződés valamelyik fél lényeges, jogos érdekét sérti, a körülményváltozás nem volt ésszerűen előre látható, ugyanakkor túlmegy a normális változás kockázatán, és a beavatkozás társadalmi méretű igényt elégít ki. Az Alkotmánybíróság esetenként határoz arról, hogy fennállnak-e a beavatkozás alkotmányos indokai. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy modern körülmények között a szerződések „közjogiasodtak”, azaz az állam sok esetben nem ad teljesen szabad kezét a feleknek a megállapodáshoz, hanem jogszabályokban különféle korlátokat szab, amelyektől a felek a szerződésben nem térhetnek el.

Magyarország Alaptörvényének V. cikkelye szerint:

„Mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a személye, illetve a tulajdona ellen intézett vagy az ezeket közvetlenül fenyegető jogtalan támadás elhárításához.”.

A Büntető Törvénykönyv a jogos védelmet büntethetőséget kizáró körülményként értékeli. Nem büntethető, akinek cselekménye saját, illetőleg mások személye, javai, közérdek ellen intézett, illetőleg ezeket közvetlenül fenyegető jogtalan támadás elhárításához szükséges.

Nem büntethető, aki a jogtalan támadás megelőzéséhez szükséges védelmi eszközt alkalmaz, ha az élet kioltására nem alkalmas. A bírói gyakorlat szükségességi – arányossági mérték szerint ítélte meg a jogos védelmet, mint büntethetőséget kizáró okot. Az Alaptörvény megerősíti önvédelem alapjogát, így a tulajdon védelmét is a támadó személyi jogaival szemben.

### 1.5.5.4. A munka, a foglalkozás és a vállalkozás szabad megválasztása

Magyarország Alaptörvényének XII. cikkelye alapján:

(1) Mindenki joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.

(2) Magyarország törekszik megteremteni annak a feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.

Az Alaptörvény mindenki számára adottnak tételezi azt a lehetőséget, hogy maga döntsön arról, mely hivatás gyakorlásával kívánja – a megfelelő ismeretek birtokában, a hivatás gyakorlásához szükséges feltételek teljesítése mellett – képességeit kibontakoztatni és a megélhetéshez szükséges javakat elérni. Ugyancsak elismeri az Alaptörvény azt a jogot, hogy bárki önállóan, vagy másokkal társulva vállalkozási formában végezze a fenti tevékenységet, vegyen részt a gazdasági életben. Az egyén és a közösség részére egyaránt hasznot hajtó, tevékeny lét ugyanakkor nem pusztán mindenki számára biztosítandó jog, hanem a társadalom és az állam működésének záloga, ezért az arra való törekvést, mint elvárást az Alaptörvény XII. cikkelye mellett az Alapvetés részének „M” cikkelye is rögzíti: „Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.” Az Alaptörvény államcélként tűzi ki továbbá, hogy a munkalehetőségek hiánya minél kevésbé képezhesse gátját a fentiek megvalósulásának.

A munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való alapjog kiterjed mindenféle munkára, foglalkozásra, vállalkozásra, ugyanakkor nem garantál alanyi jogot meghatározott foglalkozás folytatásához, tevékenység végzéséhez. A foglalkozáshoz való jogot leginkább az korlátozza, ha az ember az illető tevékenységtől el van zárva, azt nem választhatja. Nem jelent viszont alkotmányellenes korlátozást, ha a jogszabályok meghatározott foglalkozások tekintetében speciális követelményeket támasztanak. Ilyen speciális követelmény például az, hogy ügyvédi tevékenységet csak az folytathat, aki az ügyvédi kamara tagja.

Alapvető jogként kezeli az Alaptörvény a vállalkozás jogát az Alapvetés rész már hivatkozott „M” cikkelye is az állam működésének alapvető feltételeként rögzíti. Az Alkotmánybíróság a következőkre mutat rá: „A vállalkozás joga egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, más szóval a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti.

A vállalkozás joga tehát nem abszolutizálható és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási-jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent, – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül – hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.”

#### **1.5.5.5. A család, a házasság, a gyermekek védelme**

Magyarország Alaptörvényének Alapvetés részének „L.” cikkelye, az állam és a nemzet létezésnek alapvető feltételeként jelentette ki, miszerint:

- „(1) Magyarország védi a házasság intézményét, mint a férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családok mint a nemzet fennmaradásának alapját.
- (2) Magyarország támogatja a gyermekvállalást.
- (3) A családok védelmét sarkalatos törvény szabályozza.”

Az Alaptörvény a férfi és nő közötti házasság intézményének védelme mellett kötelezi el magát más együttélési formák közül.

Az Alkotmánybíróság az általános személyiségi jogból (az emberi méltósághoz való jogból) vezette le a házasságkötéshez való alanyi jog jellegű alkotmányos alapjogot. A házasság intézményének alkotmányos védelme azt is jelenti, hogy az Alkotmány egyben garantálja a házasságkötés szabadságát. A házasságkötéssel kapcsolatos jog, a házasságkötés szabadsága, a házastárs szabad megválasztása csupán különművek által gyakorolható. A házasság hagyományosan férfi és nő életközössége, amelyet az állam alkotmányos védelemben részesít. A házastársak a házasságon belül egyenrangúak.

A tizennyolcadik életévüket betöltött azonos nemű személyek – úgyszintén az emberi méltósághoz való jogból következően – bejegyzett élettársi kapcsolatot létesíthetnek. („A családok védelméről” szóló 2011. évi CCXI. sarkalatos törvény rendelkezik.)

Magyarország Alaptörvényének XVI. cikkelye alapján:

- (1) Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.
- (2) A szülőknek joguk van megválasztani a gyermeküknek adandó nevelést.
- (3) A szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni. E kötelesség magában foglalja gyermekük taníttatását.
- (4) A nagykorú gyermekek kötelesek rászoruló szüleikről gondoskodni.

A gyermeket főszabályként minden olyan jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti az Alaptörvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodáshoz való jogot. Erre a védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket.

A magánszférában a gondoskodás és védelem joga és kötelezettsége elsődlegesen a szülőket (vagy a gyermek más törvényes képviselőit) illeti, illetve terheli. Ezzel összefüggésben az Alaptörvény a szülők jogaként határozza meg a gyermeküknek adandó nevelés megválasztását és egyben kötelezettségüké teszi a kiskorú gyermekükről való gondoskodást, ideértve a tanköteles gyermekük taníttatását is. Ugyanakkor az Alaptörvény a gyermekek szülei iránti felelősségviseletét is kifejezi annak előírásával, hogy a nagykorú gyermekek kötelesek gondoskodni az őket felnevelő rászoruló szüleikről.

Az Alaptörvény XV. cikkelyének (5) bekezdése, az esélyegyenlőség és a diszkrimináció tilalmának megfogalmazása mellett a gyermekeket és mellettük különleges gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket. („Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”)

Magyarország Alaptörvényének XVIII. cikkelye alapján:

- (1) Gyermekek foglalkoztatása - testi, szellemi és erkölcsi fejlődésüket nem veszélyeztető, törvényben meghatározott esetek kivételével - tilos.
- (2) Magyarország külön intézkedéssel biztosítja a fiatalok és a szülők munkahelyi védelmét.

Az Alaptörvény Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségével összhangban tiltja a gyermekek foglalkoztatását, azon törvényben meghatározott esetkörök kivételével, amelyekben a gyermek testi, szellemi és erkölcsi fejlődését a munkavégzés nem veszélyezteti. Az Alaptörvény értelmében Magyarország külön intézkedésekkel biztosítja a fiatalok és a szülők munkahelyi védelmét.

## **1.5.6. Szociális-gazdasági jogok**

### ***1.5.6.1. A szakszervezeti szervezkedés és az érdek-képviselői szabadsága.***

Magyarország Alaptörvényének VIII. cikkelye az egyesülési jog biztosítása mellett külön kiemeli az (5). bekezdésben: „Szakszervezetek és más érdek-képviselői szervezetek az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek.”

Az egyesülési jogon alapuló jog mellett Magyarország Alaptörvényének XVII. cikkelye alapján:

- (1) A munkavállalók és a munkaadók - a munkahely biztosítására, a nemzetgazdaság fenntarthatóságára és más közösségi célokra is figyelemmel - együttműködnek egymással.
- (2) Törvényben meghatározottak szerint a munkavállalóknak, a munkaadóknak, valamint szervezeteiknek joguk van ahhoz, hogy egymással tárgyalást folytassanak, annak alapján kollektív szerződést kössenek, érdekeik védelmében együttesen fellépjenek, vagy munkabeszünetet tartsanak.
- (3) Minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez.
- (4) Minden munkavállalónak joga van a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz.

Az Alaptörvény a munka világához kapcsolódó jogok között szól a munkaügyi kapcsolatok egyes vonatkozásairól és elismeri, hogy minden munkavállalónak, valamint szakszervezeteiknek joga van - a törvényben meghatározottak szerint - az érdekei védelmében történő kollektív fellépéshez, tárgyalások folytatásához, kollektív szerződés kötéséhez és a sztrájkjog gyakorlásához. A nemzetgazdaság egyensúlya, a gazdaság fenntarthatósága, a munkahelyek biztosítása és más közösségi célok megvalósítása érdekében előírja a XVII. cikkely a munkavállalók és a munkaadók együttműködésének kötelezettségét is.

Az Alaptörvény a munkavállalói jogok között elismeri, hogy minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát, és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez, valamint testi-lelki feltöltődés érdekében a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz. Az Alaptörvény a munkavállaló fogalmát olyan általános fogalomnak tekinti, amely valamennyi foglalkoztatottra kiterjed, így rendelkezéseit minden foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban tiszteletben kell tartani.

A szakszervezetek az egyesülési jog általános szabályai szerint alakulnak. A szakszervezetek jogosultak kollektív szerződést kötni. Az üzemi tanács figyelemmel kíséri a munkaviszonyra vonatkozó szabályok megtartását és együtt dönt a munkáltatóval a jóléti célú pénzek felhasználásáról. A munkáltatónak az üzemi tanács véleményét ki kell kérnie egyetértése szükséges a munkavédelmi szabályok kiadásához, a munkavállalók nagyobb csoportját érintő munkáltatói intézkedésekről és szabálytervezetekről. A munkáltató tájékoztatást ad az üzemi tanácsnak a vállalat gazdasági helyzetéről, a munkabérről, a munkaidőről és munkafeltétekről.

### **1.5.6.2. A sztrájkjog**

A sztrájk törvény szerint a dolgozókat a gazdasági és szociális érdekeik biztosítására illeti meg a sztrájkjog. A sztrájk nem lehet politikai jogok érvényesítésének eszköze. A sztrájkban való részvétel önkéntes. Nem lehet sztrájkolni az igazságszolgáltatási szerveknél, a fegyveres testületeknél, a rendészeti szerveknél, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál.

A sztrájk a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet ellátó munkáltatóknál (pl. közforgalmú tömegközlekedés vagy a távközlés terén) csak úgy gyakorolható, hogy az a még elégséges szolgáltatás teljesítését ne gátolja. Sztrájk akkor kezdeményezhető, ha az egyeztető eljárás hét napon belül nem vezet eredményre, vagy ha az egyeztető eljárás a sztrájkot kezdeményezőknél nem róható ok miatt nem jött létre. Sztrájkban részt vevők számára a kiesett munkaidőre díjazás és egyéb juttatás nem jár.

### **1.5.6.3. A szociális biztonsághoz való jog**

Magyarország Alaptörvényének XIX. cikkelye alapján:

(1) Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság, és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.

(2) Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.

(3) Törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja.

(4) Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő. Törvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja.

Az Alaptörvény rögzíti az állam azon szándékát, hogy minden magyar állampolgárnak megteremtse a szociális biztonságot. Ennek érdekében azokban az élethelyzetekben, amikor – gyermekének születése, egészségi állapotának időleges, vagy végleges romlása, hozzátartozójának vagy munkalehetőségének elvesztése miatt – a megélhetéshez szükséges javak előteremtésére nem képes, valamennyi állampolgár jogosult törvény szerinti állami segítséget igénybe venni.

Az Alaptörvény ugyanakkor az állami szociális intézmények és intézkedések igénybevételére nem csupán a nevesített élethelyzetekben levőket, hanem mindazokat feljogosítja, akiknek erre szükségük van.

A rászorultság megszüntetése általánosan csak az egyén és az állam közös erőfeszítésével lehetséges, ezért az Alaptörvény lehetővé teszi az olyan törvényi szabályozást, amely a szociális intézkedést igénybe vevő ezen törekvéséhez kapcsolja az intézkedés tartalmát vagy annak mértékét.

Az Alaptörvény külön szabályozza az időskori megélhetés biztosításának alapjait. Ebben az egyén és az állam együttműködése az állam az annak működtetéséhez szükséges hozzájárulásból nyugdíjrendszert tart fenn. Az egyéni öngondoskodást pedig az ennek kereteit adó, önkéntes társadalmi intézmények szabályozásával segíti elő az állam. Az Alaptörvény lehetővé teszi továbbá az állami nyugdíjrendszer kialakításakor a nők sajátos helyzetének figyelembe vételét és a nyugdíjjogosultság szabályait a nők fokozott védelmére tekintettel történő kialakítását.

#### **1.5.6.4. A lakhatás joga**

Magyarország Alaptörvényének XXII. cikkelye alapján:

„Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítani.”.

Az Alaptörvény célként fogalmazza meg, hogy az állam lehetőségeihez mérten segítse elő a hajléktalanság elkerülését és felszámolását, az elemi létkörülmények biztosítását. A XXII. cikkely deklarálja az államnak azt a törekvését, hogy a létfenntartáshoz és a társadalmi együttéléshez nélkülözhetetlen erőforrások és technikai lehetőségek által meghatározott mértékben, a szolgáltatások megfelelő ellenértéke fejében bárki számára elérhetőek legyenek.

E törekvés megvalósítása – a társadalmi és gazdasági viszonyokhoz igazodóan – elsődlegesen az állami szabályozó eszközök igénybevétele útján történik.

### **1.6. Az alapvető köteleességek**

Az Alaptörvény a korábbi alkotmányos szabályozáshoz képest kiegészítette az alapvető kötelezettségek körét. A korábbi szabályozás alapján a jogszabályok megtartásának kötelessége, a közteherviselés, a tankötelesség, a fellépés a hatalom erőszakos megszerzői, illetve kizárólagos birtoklóival szemben, valamint a honvédelmi kötelezettség tartozott, az alapvető kötelezettségek közé.

#### **1.6.1. A jogszabályok megtartásának kötelessége**

Magyarország Alaptörvényének Alapvetés részének „R” cikkelye alapján: „ Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.”. Az Alaptörvény mindenki kötelezettségének írja elő az Alaptörvény és a jogszabályok megtartását, amely az állam és a társadalom működésének alapvető feltétele.

#### **1.6.2. A közterhekhez való hozzájárulás kötelessége**

Magyarország Alaptörvényének XXX. cikkelye alapján:

- (1) Teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez.
- (2) A közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulás mértékét a gyermeket nevelők esetében a gyermeknevelés kiadásainak figyelembevételével kell megállapítani.

Az Alaptörvény a társadalmi igazságosság elvének megfelelően általános jelleggel, valamennyi személyre és szervezetre kiterjedően állapítja meg a közteherviselési kötelezettséget.

Ennek célja, hogy a zavartalan társadalmi működéshez, a közösség által ellátandó feladatokhoz szükséges anyagi fedezetet biztosítsa. Ez a kötelezettség a teherbíró képességen alapul, azaz mindenki olyan részben köteles részt vállalni a közös szükségletek fedezéséből, amennyire ezt körülményei lehetővé teszik. A közteherviselésnek ezt az elvét az egyes hozzájárulási-típusokra és jogalanyokra való alkalmazása a törvényi szabályozás feladata. Az Alkotmány úgy rendelkezik, hogy minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni. A közterhekhez való hozzájárulásnak több módja van. Ezek közül a legfontosabb az adó-, illeték- és vámfizetési kötelezettség. Mindhárom említett fizetési kötelezettségnek csupán egyik célja az állami bevételek növelése, emellett az állami gazdaságpolitikának is eszközei: így pl. bizonyos kedvezmények nyújtásával támogatni lehet az állam által fontosnak ítélt tevékenységet, illetőleg kedvező gazdasági folyamatokat lehet gerjeszteni. Az Alaptörvény a természetes személyek vonatkozásában a teherbíró képesség általános elvét részletezve kifejezetten előírja, hogy a közteherviselés körében az arányosság mellett is hangsúlyozottan tekintetbe kell venni a gyermekvállalással együtt járó terheket és a konkrét kötelezettségeket ennek megfelelően kell megállapítani.

### **1.6.3. A honvédelmi kötelezettség**

Magyarország Alaptörvényének XXXI. cikkelye alapján:

- (1) Minden magyar állampolgár köteles a haza védelmére.
- (2) Magyarország önkéntes honvédelmi tartalékos rendszert tart fenn.
- (3) Rendkívüli állapot idején, vagy ha arról megelőző védelmi helyzetben az Országgyűlés határoz, a magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú, magyar állampolgárságú férfiak katonai szolgálatot teljesítenek. Ha a hadkötelezett lelkiismereti meggyőződésével a fegyveres szolgálat teljesítése összeegyeztethetetlen, fegyver nélküli szolgálatot teljesít. A katonai szolgálat teljesítésének formáit és részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg.
- (4) Magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárok számára rendkívüli állapot idejére – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – honvédelmi munkakötelezettség írható elő.
- (5) Magyarországi lakóhellyel rendelkező nagykorú magyar állampolgárok számára honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – polgári védelmi kötelezettség írható elő.
- (6) Honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – mindenki gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére kötelezhető.

Az Alaptörvény alapvető kötelezettséggként rögzíti a haza védelmének kötelezettségét. Az Alaptörvény meghatározza a honvédelmi kötelezettség formáit. Ennek megfelelően meghatározza a személyes honvédelmi kötelezettség típusait.

A személyes honvédelmi kötelezettség az alábbiakat jelenti:

- hadkötelezettség (csak rendkívüli állapot idején, illetve az Országgyűlés külön döntése alapján megelőző védelmi helyzetben áll fenn);
- honvédelmi munkakötelezettség (rendkívüli állapot esetén);
- polgári védelmi kötelezettség.

A hadkötelezettség csak a magyar állampolgár férfiakra, a honvédelmi munkakötelezettség és a polgári védelmi kötelezettség a magyar állampolgár férfiakra és nőkre egyaránt vonatkozik. A honvédelmi kötelezettség részletes szabályait sarkalatos törvény (2011. évi CXIII. törvény) írja elő. Magyarország területén lakóhellyel rendelkező természetes személyek, állampolgárságukra való tekintet nélkül, valamint jogi személyek vagyoni szolgáltatásként gazdasági és anyagi szolgáltatásra kötelezhetők honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátás érdekében.



Fegyveres szolgálat helyett választható polgári szolgálat, de ez nem alanyi jog, engedélyezéstől függ. Az Alaptörvény a békeidőszaki felkészülés alapjainak megteremtésével alaptörvényi szinten rendezi az önkéntes tartalékos rendszerben való részvétel lehetőségét.

#### **1.6.4. A tankötelezettség**

A tankötelezettség (az Alaptörvény XI. és XVI. cikkelye alapján) valójában a művelődéshez való alapvető jog kötelezettségi oldala, amit az tesz indokolttá, hogy bizonyos ismeretek elsajátítása – és ma már messze nem pusztán az írás, az olvasás és a számolás „tudománya” – elengedhetetlen mind az egyénnek a társadalomba való beilleszkedéséhez, mind pedig az ott való boldoguláshoz. (Minél alacsonyabb az egyén képzettségi szintje, annál kisebb az esélye a munkaerőpiacon.) A tankötelezettség tulajdonképpeni alanya a gyermek, ám – mivel ő cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes – e kötelezettséget az Alkotmány a szülőkre (gondviselőkre) hárítja: ők kötelesek a gyermek taníttatásáról gondoskodni, illetőleg őket sújtják szankcióval, ha e kötelességüket nem teljesítik.

#### **1.6.5. A gondoskodás**

Az Alaptörvény XVI. cikkelye alapján a szülő vagy a szülői felügyeleti jogot gyakorló személy köteles a kiskorú gyermekéről gondoskodni. A nagykorú gyermek köteles a rászoruló szülőkről gondoskodni.

#### **1.6.6. Hozzájárulás a közösség gyarapodásához és a közösségi feladatok ellátásához**

Az Alaptörvény Alapvetés részének „O” cikkelye alapján: „Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.” Az Alaptörvény XII. cikkelyének (2) bekezdése alapján: „Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.”

#### **1.6.7. Környezeti károk helyreállításának kötelessége, annak költségeinek viselése.**

Az Alaptörvény XXI. cikkelyének (2) bekezdése alapján: „Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – a törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani, vagy a helyreállítás költségét viselni.”

#### **1.6.8. A természeti erőforrások, a nemzet közös örökségének védelme.**

Az Alaptörvény Alapvetés részének „P” cikkelye alapján: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”

#### **1.6.9. A törvényes fellépés a hatalom erőszakos megszerzőivel, kizárólagos birtokosaival szemben.**

Az Alaptörvény Alapvetés részének „C” cikkelye (2) bekezdésének alapján: „Senkinek a tevékenysége nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére, vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására. Az ilyen törekvésekkel szemben törvényes úton mindenki jogosult és köteles fellépni.”

## 1.7. Az alapjogok védelme, érvényre juttatása

Az alapjogok érvényesülésének elsődleges biztosítója a jogok alkotmányba, illetve törvénybe foglalása. Emellett az alapjogok védelmét elsősorban az *Alkotmánybíróság*, a bíróságok, az ombudsmanok az alapvető jogok biztosai biztosítják. Alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogséreleme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és a jogorvoslati lehetőségeket már kimerítette. Az Alaptörvény szerint alkotmányjogi panasszal már nemcsak a jogszabályok, de a bírói döntések Alaptörvénybe ütközését is vizsgálhatja a testület. Az utólagos normakontroll során az Alkotmánybíróság jogszabály, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszközének alkotmányellenességét állapítja meg, s azt részben vagy teljesen megsemmisítheti.

A *rendes bíróságok* alapjogvédő feladatot látnak el az egyes alapjogi törvényekben szabályozott hatáskörökben, és közvetett módon szolgálják az alapjogok védelmét a szakjogászai (polgári jogi, munkajogi) szabályok alkalmazásakor. Az egyes alapjogokról szóló törvények (így például az adatvédelmi törvény) megnyitják a rendes bírósághoz fordulás lehetőségét.

Az *ombudsmani jogvédelmet* az alapvető jogok biztosai látja el, aki helyetteseivel együtt ellátja a korábban az állampolgári jogok országgyűlési biztosai, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosai, és a jövő nemzedékek országgyűlési biztosai hatáskörébe tartozó feladatokat is. Az ombudsmanok egyedi panaszok kivizsgálását végzik, és vizsgálatuk végén ajánlást fogalmaznak meg a feltárt sérelem orvoslására.

Az új szabályozás alapján állampolgárok utólagos normakontrollal az alapvető jogok biztosához fordulhatnak, aki mérlegelési jogkörével élve járhat el Alkotmánybíróság felé. (Az adatvédelmet pedig a Nemzeti és Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság látja el.)

## 1.8. Az államszervezet felépítésének alkotmányos alapjai

### 1.8.1. A hatalmi ágak szétválasztásának és egyensúlyának elve

Az Alkotmánybíróság mondta ki még 1990-ben, hogy a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelve a hatalmi ágak elválasztása. Az Alaptörvény „C” cikk (1) bekezdése alapján: „A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.”

A demokratikus jogállamokban általánosan elfogadott a hatalmi ágak megkülönböztetése. E gondolat központi eleme, hogy korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nincs és nem is lehet, ezért a közhatalom különböző szervek között oszlik meg. Montesquieu három klasszikus hatalmi ágat különböztetett meg: a törvényhozó hatalmat, a végrehajtó hatalmat és az igazságszolgáltatási hatalmat.

Benjamin Constant nyomán jelenik meg a „negyedik” egyensúlyozó hatalmi komponens, amely a mérleg nyelvénként gyakorol közhatalmi funkciókat. A modern korban ezt a szerepkört a köztársasági elnök tölti be, aki feladatkörét és hatáskörét tekintve valójában nem is tekinthető klasszikus értelemben vett önálló hatalmi „ágnak”.

Van olyan nézet is, hogy mára a „hatalmak” száma megsokszorozódott, hatalommá vált a közigazgatás, a média. A *törvényhozó hatalom*, az országgyűlés tagjait négy évre a választópolgárok közvetlenül választják.

A Kormány nem egyszerűen a *végrehajtó hatalom* csúciszerve, hanem lényegesen több ennél, hiszen – mivel általában mögötte áll a parlamenti többség – jelentős befolyása van a törvényhozásra, emellett alkotmányos felhatalmazása van bizonyos, nem a törvényi szabályozás számára fenntartott tárgykörökben az életviszonyoknak kormányrendelettel történő elsődleges szabályozására.

Az *igazságszolgáltatás* körébe tartoznak a bíróságok, mint a klasszikus igazságszolgáltatás szervei. A különböző hatalmi ágak gyakran kölcsönösen egymás hatalmi korlátaiként jelennek meg. Így pl. az Alkotmánybíróság a törvényhozó hatalom bírója, s általában jogában áll megsemmisíteni a törvények alkotmányellenes rendelkezéseit. Ugyanakkor az Országgyűlés határozza meg az Alkotmánybíróság hatásköreit, döntési jogkörének korlátait, továbbá ugyancsak az Országgyűlés választja meg az alkotmánybírókat és határozza meg az Alkotmánybíróság költségvetését. Hasonlóképpen: a bíróságok törvényességi kontrollt gyakorolnak a végrehajtó hatalom egyedi döntései felett, jogosultak azok megsemmisítésére, másfelől viszont a végrehajtó hatalom erre feljogosított szervei által kibocsátott jogszabályok a bíróságokra nézve is kötelező érvényűek.

Az Alkotmány számos garanciális rendelkezést foglal magában egyes szervek vagy tisztségviselők „túlhatalmának” megelőzése érdekében. Jellemző példa erre az a szabály, amelynek értelmében a köztársasági elnök az Országgyűlés akadályoztatása esetén csak akkor jogosult a hadiállapot kinyilvánítására, valamint a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésére, ha előzetesen az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök együttesen megállapította mind az akadályoztatás tényét, mind az említett intézkedés megtételének indokoltságát. Magyarországon a népszuverenitás alapvetően a képviseleti szervek, illetőleg a többi hatalmi ág tevékenysége útján jut érvényre, de maga a nép közvetlenül is hatalmi tényező. A nép közvetlen hatalomgyakorlásának jogi eszköze az országos, illetőleg helyi népszavazás.

### **1.8.2. A népszuverenitás elve**

A népszuverenitás akkor valósul meg, ha széles körű a választójog, ha a képviseleti szervekben különböző érdekek ütközhetnek egymással, hathatnak egymással.

### **1.8.3. A törvények uralma, a jogállam megvalósulása**

A polgári alkotmányok alapvető követelménye a törvényesség biztosítása, ennek érdekében alkotmányos intézmények létesítése (alkotmánybíráskodás, ombudsman).

### **1.8.4. Az egyenjogúság elve**

Az egyenjogúság a törvény előtti egyenlőséget jelenti.

### **1.8.5. Az emberi jogok deklarálása**

Ez a követelmény olyan alkotmányos jogelveket jelent, amelyeket a törvényalkotás alkalmazni köteles, és ezek érvényesülése ellenőrizhető.

#### ***Ismeretellenőrző kérdések:***

- Mi az alkotmány és milyen típusai vannak?
- Definiálja az alapjog fogalmát!
- Hogyan csoportosíthatók az alapjogok?
- Mit jelent a pozitív diszkrimináció? (példával)
- Melyek az állampolgárok alapvető kötelezései?
- Lehet-e a megyei jogú város jogi osztályának vezetője a 15 éve Győrben lakó, magyar anyanyelvű ukrán állampolgár?
- Létrehozhatnak-e a Budapesten lakó kínaiak területi kisebbségi önkormányzatot?
- Minimálisan hány települési önkormányzat hozhatja létre a Magyar Önkormányzatok Pártját?
- Köthet-e Magyarországon egymással házasságot egy 21 éves és egy 17 éves férfi?

## 2. Az állami szervek rendszere, jellegük és egymáshoz való viszonyuk

Az Alaptörvény „Az Állam” címet viselő harmadik része tartalmazza Magyarország államszervezésére vonatkozó legalapvetőbb szabályokat.

Az Alaptörvény Magyarországot *demokratikus jogállamként* határozza meg, az állami szervek rendszerére vonatkozóan a demokratikus jogállam jellemzője a hatalommegosztás elvének érvényesülése. A hatalommegosztás elvének klasszikus értelmezése szerint az állam funkcióit törvényhozás, végrehajtás és igazságszolgáltatás hatalmi ágakra vonatkozóan kell meghatározni, s e hatalmi ágakat szervezetenként és személyileg is el kell különíteni egymástól. Ennek célja a *hatalomkoncentráció megakadályozása*.

A hatalommegosztás – amint erről Bibó István is vélekedik – nem elsősorban kormányzati technika, hanem annak az általános követelménynek a kifejeződése, hogy a hatalom ellenőrizetlenül ne legyen gyakorolható.

A hatalommegosztás elvének értelmezése a modern demokratikus jogállamok intézményrendszerében tágabb értelmet nyer, általánosságban az állami szervek összességére vonatkozóan értelmezhetjük.

Az Alkotmány és más törvények szabályai által meghatározott állami szervek esetén tehát létrejöttük, szervezetük, működésük, hatásköreik mellett figyelemmel kell lennünk azok egymáshoz való viszonyára, bonyolult kapcsolatrendszerére is.

### 2.1. Az Országgyűlés

A modern polgári parlamentek az egyre szélesedő választójogon alapuló népképviselést valósítják meg, a törvényhozás funkcióját gyakorolják. Magyarországon 1945 óta egykamarás parlament működik, de 1949-től a rendszerváltozásig szünetelt a parlamentarizmus. A parlamentáris köztársasági kormányforma visszaállítása az 1989-es alkotmánymódosításokkal valósult meg.

Az Alaptörvény az Országgyűlést a *Magyarország legfőbb népképviselési szerveként* határozza meg, amely a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolva biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit.

#### 2.1.1. Az Országgyűlés feladat- és hatásköre

Az Országgyűlés két legfontosabb funkciója: a törvényhozó hatalom gyakorlása és a végrehajtó hatalom ellenőrzése. E funkcióit az Alkotmányban meghatározott hatáskörei gyakorlásával, az ott meghatározott eljárási szabályok szerint látja el.

Az Alaptörvény „Az Állam” rész „Az Országgyűlés” fejezete 1. cikkelyében határozza meg az Országgyűlés feladat körét. Az (1) bekezdés alapján: „Magyarország legfőbb népképviselési szerve az Országgyűlés.”. A (2) bekezdés alapján az Alaptörvény értelmében az Országgyűlés:

- megalkotja és módosítja Magyarország Alaptörvényét;
- törvényeket alkot;
- elfogadja a központi költségvetést, és jóváhagyja annak végrehajtását; jóváhagyja az állami költségvetést és annak végrehajtását;
- felhatalmazást ad a feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződések kötelező hatályának elismerésére;

- dönt **közhatalmi tisztségek** betöltéséről: e jogkörében megválasztja a köztársasági elnököt, az Alkotmánybíróság tagjait és elnökét, a Kúria elnökét, a legfőbb ügyészt, az alapvető jogok biztosát és helyetteseit, valamint az Állami Számvevőszék elnökét;
- megválasztja a miniszterelnököt, dönt a Kormánnyal kapcsolatos bizalmi kérdésekről;
- feloszlatja az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet; az **önkormányzatok működésével** kapcsolatos fontos hatásköre az Országgyűlésnek, hogy feloszlatja azt a képviselő-testületet, amelynek a működése az alkotmánnyal ellentétes, továbbá dönt a megyék területéről, nevééről, székhelyéről, megyei jogú várossá nyilvánításáról és fővárosi kerületek kialakításáról;
- határoz hadiállapot kinyilvánításáról és a békekötésről;
- különleges jogrendet érintő, valamint katonai műveletekben való részvétellel kapcsolatos döntéseket hoz;
- **rendkívüli jogrend** bevezetésével kapcsolatos döntéseket hoz, ennek keretében:
  - dönt a hadiállapot kinyilvánításáról és a békekötésről,
  - hadiállapot vagy háborús veszély esetén **rendkívüli állapotot** hirdet ki, és létrehozza a Honvédelmi Tanácsot,
  - az alkotmányos rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, valamint az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát tömeges mértékben veszélyeztető fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények, elemi csapás vagy ipari katasztrófa esetén **szükségállapotot** hirdet ki,
  - az Alkotmányban meghatározott esetek kivételével dönt a Magyar Honvédség országon belüli vagy külföldi alkalmazásáról, külföldi fegyveres erők magyarországi, vagy az ország területéről kiinduló alkalmazásáról, valamint a Magyar Honvédség külföldi, illetve a külföldi fegyveres erők magyarországi állomásozásáról,
  - határozott időtartamra kihirdeti a **megelőző védelmi helyzetet**, illetőleg felhatalmazza a Kormányt a szükséges intézkedések megtételére;
- **közkegyelmet** gyakorol; amely a jogellenes cselekmények elkövetőinek meghatározott köre tekintetében lemondás az állam büntető igényéről;
- az Alaptörvényben és törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol. (Így megválasztja az Országos Bírósági Hivatal elnökét, a Médiatanács tagjait).

Az országgyűlési képviselők választásának alapelveit és időpontját „Az Országgyűlés” fejezet 2. cikkelye szabályozza. Az országgyűlési képviselőket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson választják. A választás lebonyolítását, módját sarkalatos törvény szabályozza. A Magyarországon élő nemzetiségek részvételét, képviselét is sarkalatos törvény rendezi. Az Alaptörvény alapján: „Az országgyűlési képviselők általános választását – az Országgyűlés feloszlása vagy feloszlatása miatti választás kivételével – az előző Országgyűlés megválasztását követő negyedik év április vagy május hónapjában kell megtartani.”

### 2.1.2. Az Országgyűlés megalakulása

Az Országgyűlés megalakulásáról „Az Országgyűlés” fejezet 3. cikkelye rendelkezik.

Az Alaptörvény az Országgyűlés megbízatásának keletkezése mellett annak megszűnését is egyértelműen meghatározza: a megbízatása az alakuló üléssel kezdődik, és az új Országgyűlés alakuló üléséig tart. Így biztosítható az Országgyűlés működésének folyamatosága, amennyiben arra sürgős szükség van (pl.: különleges jogrend bevezetése indokolt), összehívható a feloszlott, vagy feloszlott országgyűlés. Előrehozott választásokat a feloszlás, vagy az Országgyűlés feloszlása eredményezhet.

Az Országgyűlést feloszlatni a köztársasági elnöknek van lehetősége két esetben:

1. amennyiben a Kormány megbízatásának megszűnése esetén az általa miniszterelnöknek javasolt személyt az Országgyűlés az első személyi javaslat megtételétől számított negyven nap alatt nem választja meg;
2. ha az adott vére vonatkozó költségvetési törvényt az Országgyűlés ugyanazon év március 31-ig sem tudja elfogadni.

A köztársasági elnöknek a döntés meghozatalakor szabad mérlegelési joga van, köteles azonban kikérni a miniszterelnök, az Országgyűlés elnöke, és frakciók vezetőinek véleményét. A feloszlatási jog nem korlátlan időben. Ha a feloszlatási feltételek teljesülésekor a köztársasági elnök nem dönt azonnal, és az Országgyűlés „helyrehozza” a mulasztást, a köztársasági elnök feloszlatási joga elvész. Garanciális jellegű, hogy a feloszlást, illetve feloszlatást követően kilencven napon belül új Országgyűlést kell választani.

### 2.1.2.1. Alakuló ülés

Az Országgyűlés alakuló ülését, a választásokat követő 30 napon belül a köztársasági elnök hívja össze és nyitja meg. Az Országgyűlés alakuló ülésén történik a képviselői mandátumok igazolása, valamint az Országgyűlés belső szervezetének kialakítása, az alakuló ülésen születik döntés az alelnökök és a jegyzők számára, az állandó bizottságok rendszerére, létszámára, pártösszetételére, a bizottság elnöki, alelnöki tisztségének betöltésére vonatkozóan.

Ennek megfelelően az alakuló ülésen – az eskütételt követően – a képviselőcsoportokra vonatkozó bejelentés hangzik el, amely tartalmazza a képviselőcsoport elnevezését, továbbá vezetőjének és egyéb tisztségviselőinek nevét, valamint a képviselőcsoport névsorát. Az említett bejelentések elhangzása után, a képviselőcsoportok ajánlását figyelembe véve megválasztják az Országgyűlés elnökét, alelnökeit és jegyzőit.

A kialakuló magyar alkotmányos gyakorlat (szokások) szerint az elnökre, valamint az alelnökökre történő javaslatot a pártok parlamenti erősorrendje határozza meg. A tisztségviselők megválasztásával és a frakcióvezetők nevének bejelentésével létrejön a **Házbizottság**, és megválasztják az Országgyűlés **állandó bizottságait** is, amelyeknek elnökei alkotják – a házelnök vezetésével – a **Bizottsági elnöki értekezletet**.

### 2.1.3. Az országgyűlési képviselők jogállása

A jogállását „Az Országgyűlés” fejezet 4. cikkelye szabályozza.

Az Alaptörvény az országgyűlési képviselői jogállás körében rögzíti a képviselői egyenlőség és a **szabad mandátum** elvét. Az országgyűlési képviselő a közérdeket képviseli, szabad mandátummal rendelkezik, nem köti sem választói utasítás, sem képviselőjelöltként tett ígéret, saját belátása szerint dönt és szavaz. A választókerületnek nem tartozik felelősséggel, nem lehet beszámoltatni és visszahívni. A képviselők azonos jogállásúak, függetlenül mandátumuk megszerzésének módjától. A képviselők párthoz való tartozása mandátumuk politikai kötöttségét jelenti, amelynek nincsen jogi relevanciája. Jogilag nem szankcionálható, ha a „pártszínekben” megválasztott képviselő nem a frakció elvárásainak megfelelően cselekszik.

(Ugyanakkor a frakciók szigorú szankciókat alkalmazhatnak tagjaikkal szemben.) A képviselő mandátumát nem érinti az sem, ha kilép a pártból vagy a parlamenti képviselőcsoportból. Az országgyűlési képviselőket függetlenségének biztosítékaként, mentelmi jog és javadalmazás illeti meg.

Az országgyűlési képviselői jogállásának két legfontosabb eleme: a **mentelmi jog** és az **összeférhetetlenség**.

A mentelmi jog kettős tartalommal bír. Egyfelől felelőtlenséget, másfelől sérthetlenséget jelent. A képviselő bíróság vagy más hatóság előtt – megbízatásának ideje alatt és azt követően – nem vonható felelősségre leadott szavazata, továbbá a megbízatásának gyakorlása során általa közölt tény vagy vélemény miatt. Ez a mentesség nem vonatkozik a szigorúan titkos és titkos minősítésű adattal való visszaélésre, a rágalmazásra és a becsületsértésre, valamint a képviselők polgári jogi felelősségére. A sérthetlenség abban jut kifejezésre, hogy a képviselőt csak tettenérés esetén lehet őrizetbe venni, és ellene csak az Országgyűlés előzetes hozzájárulásával lehet büntetőeljárást, valamint szabálysértési eljárást indítani, vagy folytatni, továbbá büntető eljárásjogi kényszerintézkedést alkalmazni.

A képviselő mentelmi jogáról – a szabálysértési eljárás kivételével – nem mondhat le. E jogát mindenki köteles tiszteletben tartani. A képviselő köteles mentelmi jogának megsértését az Országgyűlés elnökének haladéktalanul bejelenteni. A mentelmi jog a képviselőt a megválasztása napjától illeti meg. A képviselőválasztáson jelöltként igazolt személyt azonban a mentelmi jog szempontjából úgy kell tekinteni, mintha képviselő lenne, a mentelmi jog felfüggesztéséről azonban nem az Országgyűlés, hanem az Országos Választási Bizottság határoz.

Az összeférhetlenségre vonatkozó jogi normák biztosítják a képviselő függetlenségét, a nem kívánatos befolyásoktól való mentességét. Az összeférhetlenség kizárja az Alkotmányban, valamint törvényben meghatározott pozíciók, tisztségek, tagságok, foglalkozások és a képviselői megbízatás egyidejű betöltését, illetőleg meghatározott tevékenységek végzését a képviselői megbízatás idején.

A képviselői összeférhetlenség fajtái:

- **Hivatali összeférhetlenség:** a hatalmi ágak elválasztásának elvéből kiindulva más hatalmi ághoz tartozó tisztségekkel a képviselői tisztség a kormánytagság, az államtitkári pozíció és a polgármesteri tisztség kivételével összeférhetetlen. (2014-től változik a szabályozás.) Az Országgyűlés elnöke és alelnökei más kereső foglalkozást egyáltalán nem folytathatnak, s egyéb tevékenységükért – a szerzői jogvédelem alá eső tevékenység kivételével – díjazást nem fogadhatnak el.
- **Gazdasági összeférhetlenség:** az erre vonatkozó jogszabályok szerint az összeférhetlenség elsősorban az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok vezetői tisztségének ellátására vonatkozik.
- **Méltatlansági összeférhetlenség,** amelynek részben büntetőjoggal összefüggő alakzatai léteznek, de ilyen okból kell megszüntetni annak a képviselőnek a mandátumát is, aki az állammal szembeni tartozását – a törvényben meghatározott feltételeknek megfelelően – nem rendezi.

Az átláthatóság érdekében a képviselőt bejelentési kötelezettség terheli az összeférhetlenséggel nem érintett munkavégzéséről, különböző szervezetekben fennálló részesedéséről, tagságáról, tisztségeiről és az ezekből származó jövedelmeiről. A képviselő köteles a törvényben meghatározott módon és időpontokban vagyonynyilatkozatot tenni. Az összeférhetlenség eseteit sarkalatos törvény határozza meg. A képviselői megbízatás klasszikus esetein túl (a megbízatás megszűnése; a halál; az összeférhetlenség kimondása; a lemondás; ha a megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fel) az országgyűlési munkától való egyéves távolmaradásra tekintettel is megszűnhet.

Erről és az összeférhetlenségről, továbbá a megválasztásához szükséges feltételek fennállásának megszűnéséről az Országgyűlés a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatával határoz. Az országgyűlési képviselők jogállására és javadalmazására vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.

## 2.1.4. Az Országgyűlés szervezete

Az Országgyűlés szervezetéről „Az Országgyűlés” fejezet 5. cikkelye rendelkezik.

### 2.1.4.1. Tisztségviselők

Az Országgyűlés az alakuló ülésén – az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjai vezetőinek indítványára, a korelnök javaslata alapján – titkos szavazással megválasztja az Országgyűlés elnökét, alelnökeit és a jegyzőket. Az *Országgyűlés elnökének* megbízatása kiemelkedő fontosságú közjogi tisztség, amelyet jeleznek az Alkotmányban meghatározott jogosítványai is.

Ennek megfelelően, az elnök közreműködik annak megállapításában, hogy a rendkívüli vagy szükségállapot köztársasági elnök által történő kihirdetése indokolt-e, az Országgyűlés feloszlatása előtt véleményt nyilvánít, tagja a Honvédelmi Tanácsnak, az államfő átmeneti akadályoztatása vagy megbízatásának idő előtti megszűnése esetén a köztársasági elnöki jogkört – az Alkotmányban foglalt korlátozásokkal – az új köztársasági elnök hivatalba lépéséig gyakorolja. (Ez idő alatt viszont képviselői és házelnöki jogait nem gyakorolhatja.)

A házelnökkel szemben házelnöki tevékenységének ellátása során elvárás a pártok felettség, az objektivitás, az ülések részlehlás nélküli vezetése. Az elnök biztosítja az Országgyűlés jogainak gyakorlását, gondoskodik tekintélyének megóvásáról, rendjének és biztonságának fenntartásáról és munkájának megszervezéséről.

Az Országgyűlés elnöke:

- képviseli az Országgyűlést más állami és egyéb szervekkel való kapcsolatban, valamint az Országgyűlés nemzetközi kapcsolataiban;
- összehangolja a bizottságok tevékenységét, kapcsolatot tart a képviselő-csoportokkal, elnöke a Házbizottságnak és a Bizottsági elnöki értekezletnek, tanácskozási joggal részt vehet bármelyik bizottság ülésén;
- átveszi az Országgyűléshez érkezett javaslatokat, indítványokat, kezdeményezéseket, petíciókat, és azokat előkészítés illetőleg intézkedés céljából kiadja a hatáskörrel rendelkező bizottságoknak;
- összehívja az Országgyűlés ülészeit, üléseit, javaslatot tesz a tárgysorozatra, napirendre, a tárgyalás módjára, vezeti a tanácskozásokat, kihirdeti a szavazás eredményét, berekeszti az üléseket;
- az Országgyűlés hivatali tevékenységével kapcsolatban gyakorolja a Hárszabályban meghatározott kinevezési jogköröket, jóváhagyja a hivatali szervek szervezeti és működési szabályzatát, továbbá az Országgyűlés költségvetésének tervezetét, ellenőrzi annak végrehajtását.

Az *alelnökök* az Országgyűlés elnöke által meghatározott rendben helyettesítik az elnököt. Az elnököt tartós akadályoztatása esetén a legnagyobb taglétszámú frakcióhoz tartozó alelnök helyettesíti. Az Országgyűlés elnökét helyettesítő alelnök jogai és kötelezettségei – a kinevezési és felmentési jog kivételével – az Országgyűlés elnökével azonosak. A *jegyzők* segítik az elnököt az ülések vezetésében. Vezetik a felszólalásra jelentkező képviselők névsorát, jelzik a beszédidő lejártát, felolvassák az országgyűlési iratokat, előolvassák az eskü szövegét. Közreműködnek a szavazatszámolásnál, hitelesítik az Országgyűlés üléseiről készült szószerinti jegyzőkönyveket, valamint az Országgyűlés határozatait.

Az Országgyűlés ülésén – az Országgyűlés elnöke által meghatározott sorrendben – egyidejűleg két jegyző teljesít szolgálatot, akik közül lehetőleg egy kormánypárthoz, egy ellenzéki párthoz tartozik.



#### 2.1.4.2. A Házbizottság

A Házbizottság az Országgyűlés legfontosabb általános hatáskörű szerve, amelynek tevékenysége a Ház munkájának szervezéséhez, összehangolásához kapcsolódik. Magyarországon, az 1990-ben megválasztott többpárti parlamentben a kormányzó és az ellenzéki pártok között feszülő konfliktusok feloldására, a Ház folyamatos működésének elősegítésére, tanácskozási rendjének kialakítására, a törvényjavaslatok és egyéb indítványok bizottsági tárgyalásának előkészítésére, az Országgyűlést érintő személyi döntések előzetes egyeztetésére hozták létre a Házbizottságot. A Házbizottság elnöke az Országgyűlés elnöke, tagjai az alelnökök és a képviselőcsoportok vezetői. Állásfoglalásait főszabály szerint egyhangúan hozza, de szavazati joga csak a frakcióvezetőnek van. Olyan kérdésekben, amelyekben nem alakul ki egyetértés, a Házsabályban meghatározott esetekben az Országgyűlés, más esetekben pedig az Országgyűlés elnöke dönt.

A Házbizottság ülését az Országgyűlés elnöke hívja össze és vezeti. Az Országgyűlés ülésének ideje alatt az elnök összehívhatja a Házbizottság ülését. A Házbizottságot össze kell hívni, ha ezt bármelyik képviselőcsoport vezetője kéri. A Házsabály a Házbizottság számára széles körben biztosít javaslattevési, véleményezési, egyetértési, döntési és állásfoglalási hatáskört. A Házbizottság állásfoglalásai „továbbfejlesztették” a Házsabályt, s a parlamenti jog szerves részévé váltak.

#### 2.1.4.3. Bizottsági rendszer

A törvényhozó szervek általában két szervezési elv alapján alakítják ki belső szervezetüket. Egyfelől a képviselők politikai pártállása szerint létrehozzák a parlamenti képviselőcsoportokat (frakciókat), másfelől pedig – általában a kormányzati struktúrához igazodva – szakmai munkamegosztás alapján parlamenti bizottságokat hívnak életre. Az Országgyűlés létrehozhat állandó és ideiglenes bizottságokat. Az utóbbiak két altípusa: az eseti és a vizsgálóbizottság.

Az *állandó bizottságok* szakterületek, ágazatok szerint különülnek el. A Házsabály szerint kötelező létrehozni a törvény-előkészítéssel (alkotmányozással), a költségvetéssel, a külüggyel, a honvédelemmel, az európai integrációs ügyekkel, továbbá a mentelmi, összeférhetetlenségi és mandátumvizsgáló ügyekkel foglalkozó állandó bizottságokat. A bizottság egyes feladatok ellátására *albizottságot* hozhat létre. Az állandó bizottságok tagjai csak országgyűlési képviselők lehetnek, de munkájukban szakértők segítségét is igénybe vehetik. Az állandó bizottságok az Országgyűlés kezdeményező, javaslattevő, véleményező, – törvényben és Házsabályban meghatározott esetekben – ügydöntő és a kormányzati munka ellenőrzésében közreműködő szervek. Az állandó bizottságokat törvénykezdeményezési jog illeti meg, az Országgyűlés pedig törvényjavaslat, határozati javaslat, politikai nyilatkozat és jelentés készítésére kérheti fel azokat.

A Házelnök által kijelölt bizottság ajánlást készít az Országgyűlés döntési javaslatához, véleményezi azt, és állást foglal a módosító javaslatok támogatásáról. A *kivételes eljárásban* történő törvény- vagy határozati javaslat vitája a kijelölt bizottságban történik. Az Országgyűlés valamely ügy meghatározott ideig történő intézésére *eseti bizottságot* hozhat létre, amely tagjainak legfeljebb a fele nem országgyűlési képviselő is lehet, akik szavazati joggal nem rendelkeznek. A parlamenti ellenőrzés fontos intézménye a *vizsgálóbizottság*, amelyet meghatározott ügy vizsgálatára hoz létre az Országgyűlés. Tagjai csak országgyűlési képviselők lehetnek. A Házsabály szerint kötelező a vizsgálóbizottság kiküldése, ha azt a képviselők legalább egyötöde indítványozza.

#### 2.1.4.4. Frakciók

A képviselők politikai pártállása szerinti szerveződés a *parlamenti képviselőcsoportok*. Országgyűlési képviselőcsoport a Házsabályban meghatározott feltételek szerint alakítható.

A frakciót az ugyanazon párthoz tartozó képviselők parlamenti tevékenységének összehangolására hozzák létre. A képviselő csak egy képviselőcsoportnak lehet a tagja, a belépésre azonban egyik képviselő sem kényszeríthető. A képviselőcsoportnak tagja lehet az a képviselő is, aki nem tagja az adott pártnak, de annak támogatásával indult a választáson, illetőleg független képviselő, akinek csatlakozását a képviselőcsoport elfogadta. A frakciótagság kilépéssel vagy kizárással szűnhet meg, az így függetlenné vált képviselő azonban hat hónapig nem csatlakozhat más frakcióhoz.

A képviselőcsoport kiemelkedő közjogi szerepét a következő garanciális szabályok is jelzik:

- A frakcióvezetők tagjai a Házbizottságnak, valamint a Honvédelmi Tanácsnak. Véleményüket ki kell kérni az Országgyűlés feloszlata előtt, indítványukra választják meg az Országgyűlés tisztségviselőit, ajánlást tesznek a bizottságok elnökeire, alelnökeire, tagjaira, megilleti őket a napirend előtti felszólalás joga, valamely kérdés időkeretben történő tárgyalására vonatkozó határozathozatal előtt felszólalhatnak.
- Nyílt szavazáskor legalább egy frakció javaslatára név szerinti szavazást kell tartani, az indítványok tárgyalásakor a vitában valamennyi képviselőcsoportnak lehetőséget kell adni álláspontja kifejtésére, a vita lezárása után frakciónként még 1-1 képviselő felszólalhat, az interpellációk és a kérdések elmondásának időpontjában biztosítják, hogy minden képviselőcsoport által benyújtott legalább egy interpelláció és kérdés tárgyalásra kerüljön.
- A frakcióvezető írásbeli kérelme alapján a törvényjavaslat vitája során tárgyalni kell az olyan módosító javaslatokról is, amelyek nem nyerték el a kijelölt bizottság jelen lévő tagjainak egyharmados támogatását.

#### **2.1.4.5. Parlamenti apparátus**

A parlamenti szakmai apparátust általában a parlament egésze mellé telepítik. (Emellett azonban a képviselőcsoportok is rendelkeznek szakmai apparátussal.) Az *Országgyűlés Hivatala* az Országgyűlés munkaszervezete. Feladata, hogy biztosítsa az Országgyűlés folyamatos működését és segítse a képviselők és az Országgyűlés tisztségviselői tevékenységét.

A Hivatal legfontosabb feladatai:

- előkészíti az ülészakokat, üléseket, bizottsági üléseket;
- ennek keretében jogi-szakmai segítséget nyújt a bizottságoknak az indítványok és ajánlások előkészítésében;
- szakmai észrevételekkel segíti a kijelölt bizottságok tevékenységét, a kodifikációs munkát;
- eljuttatja a képviselőkhöz a tárgyalási anyagokat, gondoskodik a jegyzőkönyvek szerkesztéséről és a törvények kihirdetésre való előkészítéséről;
- előkészíti a Házbizottság, a Bizottsági elnöki értekezlet és a bizottságok üléseit;
- működteti a képviselők tájékoztatására szolgáló információs rendszert;
- ellátja a Házelnök és az alelnökök titkársági feladatait, az Országgyűlés nemzetközi kapcsolataival, valamint a sajtóval kapcsolatos tevékenységet.

A Hivatalt a *főtítká*r vezeti, akinek fontos feladata, hogy az ülés vezetésében segítse az elnököt és a soros jegyzőket. Az *Országgyűlési Könyvtár* az állam- és jogtudomány, a politikatudomány, a legújabb kori magyar és egyetemes történelem, valamint a parlament dokumentumainak országos feladatkörű, tudományos, nyilvános szakkönyvtára és információs központja.

#### **2.1.5. Az Országgyűlés működése**

Az Országgyűlés működését „Az Országgyűlés” fejezet 5. cikkelye szabályozza. Főszabályként az Alaptörvény az Országgyűlés üléseinek nyilvánosságát rögzíti, garanciális jelentőségű, hogy ettől eltérni csak minősített többséggel lehet.

Az Országgyűlés működésének rendjét a Hárszabály határozza meg. Az Országgyűlés működésének, a törvényhozásnak meghatározó terepe a *plenáris ülés*. A magyar parlament működésének szabályait az Alkotmány és a Hárszabály állapítja meg. A Ház évenként *két rendes ülészakot* tart: február elsejétől június tizenötödikéig és szeptember elsejétől december tizenötödikéig. *Rendkívüli ülészak* vagy ülés összehívása a köztársasági elnök, a Kormány, vagy a képviselők 1/5-ének írásbeli kérelmére történik a Hárszabályban meghatározott feltételek szerint. Az ülészak üléseiből, az ülés ülésnapokból áll. Az ülésnapok várható számát az ülés összehívásakor jelezni kell. A Hárszabály alapján a köztársasági elnök az Országgyűlés ülését egy ülészak alatt egy alkalommal, legfeljebb 30 napra elnapolhatja, a Házelnök azonban a képviselők 1/5-ének kérelmére az elnapolt Országgyűlést – 8 napon belüli időpontra – köteles összehívni.

Az Országgyűlés akkor határozatképes, ha a képviselőknek több mint a fele, illetőleg – ha az Alaptörvény határozathozatalhoz szükséges létszámot ettől eltérően szabályozza – a meghatározott számú képviselő jelen van.

Az Alaptörvény mellett a Hárszabályban van lehetőség egyes döntések meghozatalát minősített többséghez kötni, utóbbi azonban csak az Alaptörvényben meghatározottnál szigorúbb követelményt támaszthat egyes döntések meghozatalakor.

A szavazásokon a képviselő köteles jelen lenni, vagy távolmaradását előzetesen megindokolni. A szavazásokon való jelenlétre és a szavazásokban való részvételre nemcsak a Hárszabály rendelkezései, hanem a frakciófegyelem betartása is ösztönöz. Az Országgyűlés ülésein – a képviselőkön kívül – részt vehet és felszólalhat a köztársasági elnök, a Kormány tagja, az Alkotmánybíróság elnöke, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, az alapvető jogok biztosa, valamint az Állami Számvevőszék elnöke.

Az Országgyűlés tárgyalásai nyilvánosak, de a Hárszabály rendelkezése szerint zárt ülés is tartható. Az Országgyűlés ülésein elhangzottokról (és történekről) szószerinti jegyzőkönyv készül, amelyet a soros jegyzők hitelesítenek, s amelyet – a nyilvánosság még szélesebb körű biztosítása érdekében – az Országgyűlési Könyvtárban is elhelyeznek.

Az Országgyűlésben a határozathozatal – az Alkotmányban, törvényben vagy a Hárszabályban megállapított kivételektől eltekintve – minden kérdésben nyílt szavazással történik. Titkos szavazás esetén a szavazás szavazólappal, szavazófülke és urna igénybevételével történik. A képviselők szavazatát a nyilvánosság előtt megjelenítő szavazási mód a név szerinti szavazás, melyet bármely képviselőcsoport indítványára el kell rendelni. A név szerinti szavazás esetén a jegyző ABC sorrendben felolvassa a képviselők névsorát. A képviselők felállva "igen", „nem”, „tartózkodom” nyilatkozattal szavaznak.

Az Országgyűlés tárgysorozatába önálló napirendi pontként felvehető indítványok (önálló indítványok) és ezekhez kapcsolódó indítványok (nem önálló indítványok) nyújthatók be. Önálló indítvány: a törvényjavaslat, a határozati javaslat, a politikai nyilatkozattervezet, a jelentés, az interpelláció és a kérdés, nem önálló indítvány pedig: a sürgősségi javaslat, a kivételességi javaslat, a módosító javaslat és a bizottsági ajánlás.

Az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával fogadja el a működésének és szabályait és tárgyalási rendjét megállapító Hárszabályt. Az Országgyűlés rendszeres ülésezését biztosító rendelkezéseket sarkalatos törvény határozza meg.

### **2.1.6. A törvényalkotás**

A törvényalkotásról „Az Országgyűlés” fejezet 6. cikkelye szól. Magyarországon az alkotmányozó és a törvényhozó hatalmat egyaránt az Országgyűlés gyakorolja, ennek megfelelően az Országgyűlés rendelkezik hatáskörrel a Magyarország Alaptörvényének megalkotására és módosítására. A törvények elfogadására kizárólag a parlament jogosult, az Alkotmány a kizárólagosan törvény által szabályozható viszonyokat széles körben határozza meg.

### 2.1.6.1. A törvényjavaslatok tárgyalása

A *törvényjavaslat* az Országgyűlés hatáskörébe tartozó jogszabály megalkotása iránti javaslat, amely tartalmazza a törvény javasolt szövegét és címét. Törvényjavaslatot – indokolással együtt – a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési bizottság vagy képviselő nyújthat be az Országgyűlés elnökéhez. A képviselő által benyújtott törvényjavaslat csak abban az esetben kerül az Országgyűlés tárgysorozatára, ha azt a kijelölt bizottság támogatja. Az Alaptörvénnyel való összhang biztosítása érdekében a köztársasági elnök és az Országgyűlésnek is lehetősége van – a törvény kezdeményezője, az Országgyűlés elnöke, vagy a miniszterelnök indítványára – vizsgálatot kérni az Alkotmánybíróságtól. Erre a törvény elfogadását követően, annak a köztársasági elnök általi aláírása előtt kerülhet sor. Az Alkotmánybíróságnak harminc nap áll rendelkezésére a törvény Alaptörvénnyel való összhangjának megítélésére.

Amennyiben a törvényt vagy annak valamely rendelkezését alaptörvény-ellenesnek találja, ennek elhárítása érdekében az Országgyűlés a törvényt újból megtárgyalja, és elfogadásáról ismét határoz. Az így elfogadott törvény vizsgálata az eredeti eljárásnak megfelelően újból kérhető, az Alkotmánybíróság ismételt döntésére tíz nap áll rendelkezésre.

Az előterjesztő kérheti a törvényjavaslat sürgős, illetőleg kivételes eljárásban történő tárgyalását. *Sürgősség* elrendelése esetén a törvényjavaslatot legkorábban az elrendelést követő legközelebbi ülésen lehet, legkésőbb pedig az elrendeléstől számított 30 napon belül kell napirendre tűzni. A *kivételes eljárás* azt jelenti, hogy a törvényjavaslat vitája – a Házzsabályban meghatározott feltételek és korlátok szerint – a kijelölt bizottságban, a döntéshozatal pedig az Országgyűlés plenáris ülésén történik.

A kivételes eljárásban való tárgyalásra irányuló kérelem sürgősségi kérelemmel is összekapcsolható. A kivételes eljárásban való tárgyalás elfogadásához a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Ha az Alkotmány értelmében a törvény elfogadásához az országgyűlési képviselők, illetve a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges, továbbá Magyarország éves költségvetéséről, annak módosításáról, végrehajtásáról, valamint a pótköltségvetésről szóló törvényjavaslat tárgyalásánál kivételes eljárás nem kérhető.

A törvényjavaslat tárgyalása az *általános vitával* kezdődik, amelynek a lezárásáig a törvényjavaslathoz módosító javaslatokat lehet előterjeszteni. A *részletes vita* a törvényjavaslat módosításokkal érintett rendelkezéseinek és a bizottság ajánlásának megvitatásából áll. A lezárt részletes vita után az Országgyűlés előbb a módosító javaslatokról szavaz, majd ezt követően – legkorábban a szavazást követő öt nappal – a törvény egészéről *zárószavazást* tart. Elfogadott módosító (kapcsolódó módosító) javaslat hiányában a zárószavazást a módosító javaslatokról történő szavazást követően meg lehet tartani.

Az Országgyűlés által elfogadott törvényt az Országgyűlés elnöke aláírja, majd megküldi a köztársasági elnöknek. Az Országgyűlés felkérheti az Országgyűlés elnökét, hogy a köztársasági elnöktől a törvény sürgős kihirdetését kérje. Erről az Országgyűlés vita nélkül határoz.

Amennyiben a törvényt, vagy annak valamely rendelkezését a köztársasági elnök nem tartja az Alaptörvénybe ütközőnek, így „alkotmányossági vétóval” nem él, de a törvénnyel, vagy annak valamely rendelkezésével mégsem ért egyet, „politikai vétóval” is élhet: egy alkalommal kérheti a törvény, vagy rendelkezés megfontolását az Országgyűléstől.

A köztársasági elnök politikai vétóra való joga az Országgyűlés által kezdeményezett vizsgálatot követően akkor is fennáll, ha a törvényt az Alkotmánybíróság az Alaptörvénnyel összhangban levőnek találta. Ha a köztársasági elnök egyet nem értés folytán visszaküldött törvényt az Országgyűlés változatlan szöveggel fogadja el, a köztársasági elnök a törvény megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesülésére tekintettel kérheti az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatát.

Az Alaptörvény az Országgyűlés elnöke és a köztársasági elnök aláírása tekintetében is garanciális jellegű rövid határidőt állapít meg annak érdekében, hogy a kihirdetés mielőbbi megtörténével – amit a köztársasági elnök rendel el a kihirdetésre való megküldéssel – megkezdődhessen a törvény alkalmazására való felkészülés.

### 2.1.7. Parlamenti ellenőrzés

A parlamenti ellenőrzés formáiról „Az Országgyűlés” fejezet 7. cikkelye rendelkezik. Az *ellenőrző tevékenység* az Országgyűlés fontos, önálló funkciója, amelynek tárgya elsősorban a végrehajtó hatalom tevékenységének ellenőrzése. Az ellenőrzés megvalósulhat a plénum előtt és a bizottságokban is. A folyamatos ellenőrzés alapja az Országgyűlés Kormány iránti bizalma, a *kormányprogram számonkérése*. A Kormány feladatkörébe tartozó egy-egy kérdést tárgyalhat meg az Országgyűlés *politikai vitanap* keretében. A politikai vitát az Országgyűlés az indítvány benyújtásától számított tizennégy napon túl és huszonnyolc napon belül tartja meg. Az ellenőrzés eszközei az Alkotmány vagy külön törvény alapján tett rendszeres vagy évenkénti *beszámolók*, valamint a *jelentés*, amely valamely megtett intézkedésről, elvégzett vizsgálatról, valamely szerv tevékenységéről tájékoztatja az Országgyűlést.

Az *interpelláció* a parlamenti ellenőrzés egyik legmarkánsabb eszköze. Interpellációt a képviselő magyarázat kérése céljából a Kormányhoz, annak bármely tagjához intézhet a feladatkörükbe tartozó bármely ügyben. Az interpellációt az Országgyűlés elnökénél kell benyújtani. Az interpellációnak tartalmaznia kell a vele kapcsolatos tények és körülmények közlését. Az interpellációra adott választ követően a képviselőnek viszontválaszra van lehetősége, amelyben nyilatkozik a válasz elfogadásáról vagy elutasításáról is.

Ha a képviselő a választ elfogadja, az eljárás véget ér, ellenkező esetben viszont a plenáris ülés szavazással dönt a válasz elfogadásáról. Amennyiben az Országgyűlés sem fogadja el a választ, az ügy először az illetékes állandó bizottsághoz, majd döntés végett újból a plenáris ülés elé kerül.

Az *országgyűlési képviselő kérdést intézhet felvilágosítás kérése céljából* az alapvető jogok biztosához, a legfőbb ügyészhez, az Állami Számvevőszék elnökéhez, valamint a Magyar Nemzeti Bank elnökéhez a feladatkörükbe tartozó bármely ügyben. Kérdést intézhet továbbá a Kormányhoz, a Kormány tagjához is a feladatkörükbe tartozó bármely ügyben. A kérdés esetén a képviselőnek nincsen lehetősége viszontválaszra, és a válasz elfogadásáról az Országgyűlés nem hoz határozatot. Az országgyűlési bizottságok vizsgálati tevékenységéről, a bizottság előtti megjelenési kötelezettségről sarkalatos törvény rendelkezik.

### 2.1.8. Az Országos népszavazás

Magyarország Alaptörvényének az „Országos népszavazás” fejezete rendelkezik a népszuverenitás gyakorlásának közvetlen módjáról. Országos népszavazást az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdésekben lehet tartani. Az Alaptörvény felsorolja azokat a tárgyköröket, amelyek nem bocsáthatóak országos népszavazásra.

Nem lehet országos népszavazást tartani:

- az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésről,
- a központi költségvetésről, végrehajtásáról, központi adónemről, illetékről, járulékról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről,
- az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők, és polgármesterek, és az európai parlamenti képviselők választásának szabályozásáról,
- nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről,
- az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdésről,
- az Országgyűlés feloszlásáról,
- képviselő-testület feloszlásáról,

- hadiállapot kinyilvánításáról, rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetéséről, valamint megelőző védelmi helyzet kihirdetéséről és meghosszabbításáról,
- katonai műveletekben való részvételről,
- közkegyelem gyakorlásáról.

Az Alaptörvény két típusú országos népszavazást tesz lehetővé. Ha 200 ezer választópolgár kezdeményezi, az Országgyűlés a népszavazást köteles elrendelni. A népszavazás elrendelése az Országgyűlés mérlegelési körébe tartozik, ha azt a köztársasági elnök, a Kormány, vagy 100 ezer választópolgár kezdeményezte. Az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre kötelező. Az országos népszavazás érvényes, ha az összes választópolgár több mint fele érvényesen szavazott, és eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ ad.

## **2.2. A Kormány**

### **2.2.1. A kormányzati tevékenység, a törvényhozó és a végrehajtó hatalom viszonya**

A kormányzás kifejezés tágabb értelemben a kormányzati tevékenység gyakorlását jelenti, ezen a törvényhozás szervének, valamint az államfőnek és a végrehajtó hatalmat megtestesítő kormánynak – az Alkotmány által meghatározott – összehangolt tevékenységét, egymáshoz való viszonyát, valamint ezek kapcsolatrendszerét értjük. Szűkebb értelemben kormányzásnak a Kormány munkáját, feladatainak megvalósítását, hatásköreinek gyakorlását tekintjük.

A hatalmi ágak megosztásának rendszerében az egyes feladatok megvalósítására létrehozott szervek az Alkotmányban meghatározott hatásköreiket gyakorolják, s egymás hatásköreit nem vonhatják el. Közöttük a *fékek és ellensúlyok elvének* alkalmazásával egyensúly jön létre, nincsenek egymással alá-fölérendeltségi kapcsolatban, csupán kontrollálják egymás tevékenységét. A végrehajtó hatalom alá van vetve az Alkotmány és a törvények uralmának, politikai felelősséggel tartozik a törvényhozó szervnek, de nincsen annak alárendelve.

A két hatalmi ág között bonyolult és összetett viszony áll fenn, ami nem írható le azzal az egyszerű képlettel, hogy a törvényhozó szerv megalkotja, a végrehajtó hatalom pedig mechanikusan végrehajtja a törvényeket. A parlament által megalkotott legtöbb törvénynek ugyanis a Kormány a kezdeményezője, az előterjesztője, széles szakmai apparátussal rendelkezik a tervezetek kidolgozásához. A kormányprogramban és egyéb – a Kormány által kidolgozott – hosszú távú szakmai koncepciókban megtestesült célkitűzések törvényi formát öltenek, meghatározva bennük az állam cselekvésének fő irányait.

A végrehajtó hatalom szerveinek a Kormány által végzett operatív irányítása szintén törvényeken alapul, s ehhez eszközül szolgálnak a törvényeket részletező végrehajtási rendeletek, továbbá a saját hatáskörben alkotott, a társadalmi viszonyokat elsődlegesen szabályozó autonóm rendeletek.

A Kormány és a parlament közötti kapcsolatot a parlamentáris kormányzati rendszerű államokban tovább színezi, a közöttük lévő kapcsolatrendszert tovább finomítja, hogy a Kormányt általában a parlamenti többséggel rendelkező párt vagy pártok alakítják meg.

A parlamenti többség birtokában azzal a biztonsággal gyakorolhatják a törvénykezdeményezés jogát, hogy a többségi pártok parlamenti frakcióira támaszkodva el tudják fogadtatni javaslataikat. A törvényhozó és a végrehajtó hatalom közötti viszony legalapvetőbb jellemzője a Kormánynak a parlament előtti politikai felelőssége. A Kormánynak a parlament bizalmával kell rendelkeznie, s a bizalomvesztés a Kormány bukásához vezethet.

Magyarország Alaptörvényének harmadik „Az Állam” részének „A Kormány” fejezete rendelkezik feladat- és hatásköréről, szervezetéről, politikájáról, működéséről.

## 2.2.2. A Kormány feladat- és hatásköre

Az Alaptörvény rögzíti, hogy a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik. A végrehajtó hatalom letéteményese Magyarországon a Kormány. Az Alaptörvény a Kormányt – a parlamentáris kormányformára tekintettel – a végrehajtó hatalom általános és az Országgyűlésnek felelős szervként határozza meg. A végrehajtó hatalom feladat- és hatásköre olyan összetett és átfogó, hogy a Kormány hatásköri jogosítványainak kimerítő felsorolása lehetetlen. Ezért az Alaptörvény rögzíti, hogy „feladat és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és a hatáskörébe. (15. cikk (1) bekezdés)

A Kormány a közigazgatás legfőbb szerveként az államigazgatási feladatok ellátásáért a kormány a felelős. E felelősség ellátásához elengedhetetlen a hatékony és racionális szervezetrendszer kialakítása. „A Kormány a közigazgatás legfőbb szerve, törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre.” (15. cikk (2) bekezdés)

A Kormány azonban nem csupán az államigazgatás egyik – mindjárt a legfelsőbb – szerve, hanem az Alkotmányban meghatározott feladataiból következően a végrehajtó hatalomnak olyan központi szerve, amelynek tevékenysége mind az államszervezeten belül, mind az egész ország élete szempontjából kiemelkedően fontos.

E szerint a Kormány:

- védi az alkotmányos rendet, védi és biztosítja a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogait;
- biztosítja a törvények végrehajtását;
- irányítja a minisztériumok és a közvetlenül alárendelt egyéb szervek munkáját, összehangolja tevékenységüket;
- biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését;
- biztosítja a társadalmi-gazdasági tervek kidolgozását, gondoskodik megvalósulásukról;
- meghatározza a tudományos és kulturális fejlesztés állami feladatait, és biztosítja az ezek megvalósulásához szükséges feltételeket;
- meghatározza a szociális és egészségügyi ellátás állami rendszerét, és gondoskodik az ellátás anyagi fedezetéről;
- irányítja a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését;
- az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás, illetőleg következményeinek az elhárítása, valamint a közrend és a közbiztonság védelme érdekében megteszi a szükséges intézkedéseket;
- közreműködik a külpolitika meghatározásában; a Magyarország Kormánya nevében nemzetközi szerződéseket köt;
- képviseli a Magyarország az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeiben;
- ellátja mindazokat a feladatokat, amelyeket törvény a hatáskörébe utal;
- a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének kezdeményezését követően a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését érintő törvényektől eltérő intézkedéseket vezethet be.

A Kormány feladat- és hatáskörei közül kiemelendő a Kormány jogalkotó hatásköre. A Kormány a maga feladatkörében rendeleteket bocsát ki, és határozatokat hoz. Ezeket a miniszterelnök írja alá. A Kormány rendelete és határozata törvénnyel nem lehet ellentétes. A Kormány rendeleteit a hivatalos lapban ki kell hirdetni. A Kormány feladatkörében eljárva törvényben nem szabályozott tárgykörben eredeti jogalkotói hatáskörrel (autonóm hatáskör), illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján származékos jogalkotói hatáskörrel rendeletet (végrehajtási rendelet) alkothat.

A *végrehajtási rendelet* szabályozása nem lépheti túl a felhatalmazást adó jogszabályban meghatározott terjedelmet és tartalmat. *Autonóm rendelet* kiadására a Kormánynak elég széles körben van lehetősége. E rendeletek azonban nem szabályozhatnak olyan társadalmi viszonyokat, amelyek az Országgyűlés kizárólagos vagy fenntartott törvényalkotó hatáskörébe tartoznak. A *határozatokban* a Kormány a saját szervezetére, továbbá a neki alárendelt vagy közvetlen irányítása alá tartozó szervekre vonatkozóan állapít meg feladatokat, határidőket, jelöl meg felelősöket.

A Kormány – jogszabály kivételével – az alárendelt szervek minden törvénybe ütköző határozatát vagy intézkedését megsemmisíti vagy megváltoztatja. A normakontroll jogkörével az Alkotmánybíróság rendelkezik.

Ha a Kormány miniszteri rendeletben észlel törvénytértést, az illetékes minisztert felhívhatja arra, hogy a törvénytértést saját hatáskörében orvosolja (rendeletmódosítással vagy hatályon kívül helyezéssel), vagy az Alkotmánybírósághoz fordulhat.

Feladatainak ellátása során a Kormány együttműködik az érdekelt társadalmi szervezetekkel. Ez sokoldalú, széles skálán mozgó, különböző szervezeti formákban és módszerekkel való kapcsolati megoldásokat jelent a jogszabály-tervezeteknek a szervezetekkel történő véleményeztetésétől kezdve a személyes tárgyalásokig.

Az együttműködésben érdekelt szervezetek lehetnek pl. érdekképviselők, szakszervezetek, egyházak, a határon túli magyarság szervezetei, nemzetiségi és etnikai kisebbségi szervezetek. (A társadalmi érdekegyeztetés központi fóruma a 2011-ben létrehozott Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács.)

Az Alkotmány azon rendelkezése, miszerint a Kormány jogosult az államigazgatás bármely ágát közvetlenül felügyelete alá vonni, és erre külön szervezetet létesíteni, azt jelenti, hogy létrehozhat vagy megszüntethet olyan államigazgatási szervezetet, amelyeket létrehozni jogosult, illetőleg miniszter felügyelete alatt működő központi államigazgatási szervet közvetlen felügyelete vagy más miniszter felügyelete alá vonhat. Nem teheti azonban meg azt, hogy az államigazgatás körébe tartozó ügyben a közvetlen intézkedési jogosultságot a hatáskörrel rendelkező szervtől elvonja, és helyette a Kormány, vagy annak tagja járjon el. A minisztériumok és a Kormány alá rendelt szervek alkalmazottainak jogállását, díjazását, továbbá felelősségre vonásuk módját törvény szabályozza.

### 2.2.3. A Kormány létrejötte, megbízatása

A *miniszterelnököt* a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés képviselőinek több mint felének szavazatával választja. A miniszterelnök a megválasztásával hivatalba lép. A köztársasági elnök javaslatát a 16. cikkely (5) bekezdése alapján:

- ha miniszterelnök megbízatása az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával szűnt meg, az új Országgyűlés alakuló ülésén teszi meg;
- ha a miniszterelnök megbízatása lemondással, halálával, összeférhetetlenség kimondásával, a megválasztásához szükséges feltételek hiánya miatt, vagy azért szűnt meg mert az Országgyűlés bizalmi szavazáson a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezte ki, a miniszterelnök megbízatása megszűnésétől számított 15 napon belül teszi meg.

Ha a miniszterelnöknek javasolt személyt az Országgyűlés nem választotta meg, a köztársasági elnök új javaslatát 15 napon belül teszi meg.

A Kormány miniszterelnökből és miniszterekből áll. A miniszterelnök a miniszterek közül egy vagy több *miniszterelnök-helyetttest* jelöl ki. A *minisztereket* a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki és menti fel. A Kormány a miniszterek kinevezésével alakul meg.



A Kormány tagjai a Kormány megalakulása után az Országgyűlés előtt esküt tesznek. A miniszterek megbízatása megszűnik (20 cikk. (3) bekezdés):

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

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

Működéséért a Kormány az Országgyűlésnek felelős, és munkájáról köteles rendszeresen beszámolni.

A miniszterelnök megbízatásának megszűnésével a Kormány megbízatása megszűnik (20 cikk (1) bekezdés). A *Kormány megbízatása* legfeljebb egy parlamenti ciklusra (négy évre) szól, s megszűnik (20. cikk):

- az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával;
- a miniszterelnök, illetőleg a Kormány lemondásával:
  - A lemondás a köztársasági elnök útján az Országgyűlés elnökéhez intézett írásbeli nyilatkozattal történhet. A lemondás érvényességéhez az Országgyűlés elfogadó nyilatkozata nem szükséges. Ha a miniszterelnök megbízatása a fent megjelölt okok valamelyike miatt szűnik meg, a miniszterelnök az új miniszterelnök megválasztásáig ügyvezető miniszterelnökként gyakorolja a hatáskörét, azonban új miniszter kinevezésére, vagy miniszter felmentésére nem tehet javaslatot, és rendeletet csak törvény kifejezett felhatalmazására, halaszthatatlan esetben alkothat.
- a miniszterelnök halálával,
- a megválasztásához szükséges feltétel hiánya miatt;
- ha az Országgyűlés a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezi ki, és új miniszterelnököt választ;
- ha az Országgyűlés a miniszterelnök által kezdeményezett bizalmi szavazáson a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezi ki.

Ha a miniszterelnök megbízatása lemondással, vagy az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával szűnik meg, a miniszterelnök az új miniszterelnök megválasztásáig ügyvezető miniszterelnökként gyakorolja hatáskörét, miniszter felmentése, vagy új miniszter kinevezésére azonban javaslatot nem tehet, rendeletet csak törvény felhatalmazása alapján, halaszthatatlan esetben alkothat. (22. cikk (2) bekezdés)

Ha a miniszterelnök megbízatása a halálával, a vele szembeni összeférhetlenség megállapításával, a megválasztásához szükséges feltételek hiánya miatt szűnt meg (pl.: választójogának elvesztése), vagy azért mert az Országgyűlés bizalmi szavazáson a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezti ki, az új miniszterelnök megválasztásáig a miniszterelnök hatáskörét az előbbieken meghatározott korlátozásokkal a miniszterelnök-helyettes vagy több miniszterelnök-helyettes esetén – az első helyen kijelölt miniszterelnök-helyettes gyakorolja.

A miniszterelnök, megválasztásához szükséges feltételek hiányának megállapításáról és az összeférhetlenség kimondásáról az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával határozat.

A bizalom megvonása az ún. „*konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal*” történik.

A bizalmatlansági indítványt a képviselőknek legalább egyötöde a miniszterelnökkel szemben írásban – a miniszterelnöki tisztségre jelölt személy megjelölésével – nyújtja be, amelyet a Kormánnyal szembeni bizalmatlansági indítványnak kell tekinteni. Ha ennek alapján az országgyűlési képviselők többsége bizalmatlanságát fejezi ki, az új miniszterelnöknek jelölt személyt megválasztottnak kell tekinteni.

A Kormány – a miniszterelnök útján – maga is bizalmi szavazást javasolhat, vagy azt is javasolhatja, hogy az általa benyújtott előterjesztés feletti szavazás egyben bizalmi szavazás legyen. Bizalmi szavazás esetén az Országgyűlés a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságot fejez ki, ha a miniszterelnök javaslatára tartott bizalmi szavazáson az országgyűlési képviselők több mint fele nem támogatja a miniszterelnököt. Ha a benyújtott előterjesztés feletti szavazás egyben bizalmi szavazás is az Országgyűlés a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezi ki, ha a Kormány által benyújtott előterjesztést nem támogatja. Az Országgyűlés a bizalmi kérdésről való döntését a (konstruktív) bizalmatlansági indítvány, vagy a miniszterelnök indítványát a betérjesztéstől számított három nap után, de legkésőbb a betérjesztéstől számított nyolc napon belül hozza meg. (21. cikkely) Ezekben az esetekben, ha a Kormány a bizalmat nem kapja meg, köteles lemondani.

A kormányzás folyamatosságát hivatott biztosítani az Alkotmány azon rendelkezése, miszerint ha a Kormány megbízatása megszűnik, az új kormány megalakulásáig a Kormány hivatalban marad („ügyvezető kormány”), és gyakorolja mindazokat a jogokat, amelyek a kormányt megilletik, de nem köthet nemzetközi szerződést, rendeletet pedig csak törvény kifejezett felhatalmazása alapján, halaszthatatlan esetben alkothat.

#### **2.2.4. A Kormány tagjai, szervezeti jellege**

A Kormány testületi szerv, önálló döntéshozatali centrum, amely döntéseit az ülésein hozza. Élén a miniszterelnök áll, tagjai a miniszterek. A Magyarország Alaptörvénye, a korábbi alkotmánnyal megegyezően ún. „miniszterelnöki kormányzást” hozott létre, ami azt jelenti, hogy a miniszterelnök a „primus inter pares” szerepen túl jelentős formális és informális hatalommal rendelkezik, jogosítványainak egy része az Alkotmányból, más része egyéb törvényekből ered. Javaslatára nevezi ki, illetve menti fel a köztársasági elnök a minisztereket. A miniszterelnök tisztségének megszűnésével megszűnik a Kormány megbízatása is, mindez azonban nem jelenti azt, hogy a miniszterelnöknek a prezidenciális kormányformájú állam elnökéhez hasonló jogállása lenne.

Az Alaptörvény kiemeli a miniszterelnököt a Kormány tagjai közül. A miniszterelnök a Kormány tényleges stratégiai vezetője, ezért az Alaptörvény rögzíti, hogy az általános politikát ő határozza meg. A miniszter e politikai keretek között önállóan irányítja az államigazgatásnak a feladatkörébe tartozó ágazatait és az alárendelt szerveket, illetve ellátja a Kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat.

A Kormány Országgyűlésnek való felelősséget megállapító rendelkezése mellett az Alaptörvény a Kormány tagjai önálló felelősségét is megjeleníti az Országgyűléssel szemben

A miniszterek a Kormány tagjaként – szavazati joggal – vesznek részt a döntések meghozatalában és – a kormányprogramban foglaltak figyelembevételével – önálló felelősséggel irányítják a rájuk bízott minisztérium (szakterület) tevékenységét. A Kormány tagjai közötti viszony a miniszterelnök és a miniszterek egymás iránti politikai szolidaritásán alapul. A miniszterelnök pozícióját erősíti, hogy a miniszterek a miniszterelnöknek tartoznak felelősséggel.

Az Alaptörvény biztosítja a Kormány tagjai számára a *jogalkotó hatáskört*: a Kormány tagja származékos jogalkotói hatáskörrel törvényben, vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján, feladatkörében eljárva, önállóan, vagy más miniszter egyetértésével rendeletet alkot; a rendelet törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes. (18. cikkely)

A miniszterek lehetnek a minisztériumot irányító, annak élén álló, vagy tárca nélküli miniszterek. A tárca nélküli miniszter nem kötődik minisztériumi szervezethez.

A miniszterelnök munkaszerve a Miniszterelnökség, melyre - ha törvény eltérően nem rendelkezik - a minisztériumra vonatkozó szabályokat megfelelően kell alkalmazni. A Miniszterelnökség tevékenységét a miniszterelnök irányítja. A Miniszterelnökséget államtitkár vezeti. A Miniszterelnökség segíti a miniszterelnök tevékenységét és közreműködik a kormányzati politika kialakításában.

A Kormány tagja jogállásának részletes szabályait, javadalmazását, valamint a miniszterek helyettesítésének rendjét törvény határozza meg.

Az Alkotmány sem a minisztériumok felsorolását, sem a miniszterek számát nem határozza meg. A kormányváltások után a miniszterelnöknek „szabad keze” van a minisztériumi struktúrák változtatására, tárcák megszüntetésére, vagy összevonására, új tárcák létrehozására és tevékenységi körök átcsoportosítására, vagy tárca nélküli miniszteri tisztségek megszüntetésére, illetve újak létrehozására.

Ugyanakkor a minisztériumok felsorolását törvény tartalmazza, tehát a kérdésben a végső szót az Országgyűlés mondja ki. A tárca nélküli miniszter a Kormány által meghatározott feladatkör ellátására nevezhető ki.

Az Alaptörvény rendelkezése alapján a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve a fővárosi és a megyei kormányhivatal.

Sarkalatos törvény minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szerve megjelölésére vonatkozó rendelkezést törvény módosíthatja.

Az Alaptörvény rendelkezik arról is (17. cikkely (5) bekezdés), hogy a kormánytisztviselők jogállását törvény szabályozza (A 2011. évi CXCV. törvény).

### **2.2.5. A Kormány működése, szervei**

A Kormány rendkívül sokoldalú feladatai miatt, valamint a döntéshozatala szakszerűsége és hatékonysága érdekében munkájában kiemelkedő szerepe van a döntés-előkészítésnek. Ennek során azt kell biztosítani, hogy a Kormány csak azokban a kérdésekben döntsön, amelyekben a döntés a miniszterek szintjén nem oldható meg, a testületi döntést igénylő ügyekben pedig olyan színvonalas, szakszerű előterjesztések kerüljenek kérelem nélkül a Kormány elé, amelyek szükség szerint alternatívákat is tartalmaznak. Az előterjesztéssel kapcsolatos legfontosabb véleménykülönbségeket, vitatott kérdéseket az egyeztetési eljárás során célszerű tisztázni. Az előterjesztéseknek megfelelően megalapozottnak kell lenniük.

A Kormány működésének rendjét a kormányhatározatban szabályozott ügyrend határozza meg. Üléseit a féléves ütemezésű munkaterv alapján, rendszeresen, legalább hetente tartja. A Kormány ülésén részt vesznek egyenlő szavazati joggal a Kormány tagjai, tanácskozási joggal az állandó meghívottak, az előterjesztők és a miniszterelnök által meghívott személyek.

A Kormány akkor határozatképes, ha tagjainak több mint fele jelen van. A döntéseket szavazattöbbséggel hozzák, szavazategyenlőség esetén a miniszterelnök szavazata dönt. A Kormány döntését a miniszterelnök mondja ki.

A Kormány döntéseiben meghatározott feladatok elvégzéséről, vagy a döntést nem igénylő ügyekben végzett munkájukról a kötelezettek jelentésben tájékoztatják a Kormányt.

A döntés-előkészítés színvonalának javítása, a kormányfő és a kormányülés tehermentesítése érdekében – az Alaptörvényből fakadó jogkörében meghatározott feladatok ellátására – a Kormány kormánybizottságokat alakíthat, ezen kívül lehetősége van kabinetek, valamint egyéb javaslattevő, véleményező, tanácsadó testületek létrehozására. E szervezetek mind összetételük, mind jogállásuk szempontjából számos eltérést mutatnak.

A kormányzati döntés-előkészítésnek, de az egész kormányzati munkának is kiemelkedően fontos koordinációját végzi a hetente legalább egyszer ülésező közigazgatási államtitkári értekezlet.

A Kormány – határozatával – kormánybiztost nevezhet ki olyan feladat ellátására, amely egy minisztérium, illetve kormányhivatal feladatkörébe sem illeszthető be, vagy amelynek ellátása kiemelten fontos.

Magyarország Alaptörvénye az „**Önálló szabályzó szervek**” fejezetben kiemeli a központi államigazgatási szervek közül a jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerveket, létrehozva így egy új központi államigazgatási szerve kategóriát. Az önálló szabályzó szervet az Országgyűlés jogosult sarkalatos törvényben és vezetőjét a miniszterelnök, vagy a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki, a törvényben meghatározott időtartamra. Az önálló szabályzó szerv vezetője a szervezet tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek. Az önálló szabályzó szervezet sajátossága a jogalkotói hatáskör: vezetője származékos jogalkotói hatáskörrel törvényben kapott felhatalmazás alapján a törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet adhat ki. A rendelet a törvénnyel, a kormányrendelettel, miniszterelnöki rendelettel, miniszteri rendelettel, és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes. Önálló szabályzó szerv a Nemzeti Hírközlési és Média Hatóság és a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete.

### **2.3. A köztársasági elnök**

Az államfő a történelem során létező különböző társadalmi formációkban meghatározó szerepet játszott a közhatalom gyakorlásában. A hűbéri állam abszolút uralkodójának korlátlan vagy alig korlátozott hatalma a polgári államokban, kezdetben a feudalizmustól örökölt, de megszelídített formákat öltött. Montesquieu elmélete alapján az államfő a végrehajtó hatalom gyakorlójává, Benjamin Constant szerint pedig önálló hatalmi ággá – semleges, kiegyensúlyozó hatalommá – vált, feladata a törvényhozás, illetve a végrehajtás szervei között keletkezett konfliktusok kezelése, elhárítása lett. A polgári államok alkotmányai rögzítették a hatalmi ágak szétválasztásán alapuló közhatalmi berendezkedést, amelyet az egyes államokban az ott kialakult közjogi hagyományok alapjaiban meghatároztak, de amelyre természetesen hatással voltak más államok alkotmányos megoldásai is.

#### **2.3.1. A köztársasági elnök alkotmányos helyzete**

Az államfő alkotmányos helyzetére, jogállására vonatkozó szabályozás kialakítását az határozza meg elsődlegesen, hogy milyen kormányzati berendezkedésű, kormányformájú államról van szó.

Az *elnöki (prezidenciális) köztársaságban* (pl. USA) az elnök a végrehajtó hatalom gyakorlója, egy kézben összpontosítja az államfői és a kormányfői (miniszterelnöki) jogokat, amelyeket az általa kiválasztott és kinevezett minisztereken (államtitkárokon) keresztül gyakorol. Politikai felelősséggel sem az elnök, sem a miniszterek nem tartoznak a Kongresszusnak. A „fékek és ellensúlyok” elve alapján az elnök és a Kongresszus kölcsönösen kontrollálják egymást (elnöki vétő, szenátusi jóváhagyáshoz kötött elnöki jogkörök).

A *félprezidenciális berendezkedésű államokban* (pl. Franciaország, Orosz Föderáció) dualista végrehajtó hatalom érvényesül, amelyen belül meghatározó szereppel bír az államfő. Ezekben az államokban már nem ugyanaz a személy tölti be az államfői és a kormányfői posztot, de az államfő is jogosult a kormányülés összehívására, és ilyenkor azon ő elnököl. Emellett a köztársasági elnöknek jelentős formális vagy informális befolyása van bizonyos szakterületeken (pl. a külügyek terén).

A *parlamentáris kormányformájú államokban* az államfő vagy csak formálisan, vagy még úgy sem feje a végrehajtó hatalomnak. Az elnöki hatalom erőssége a különböző hatalmi ágak vonatkozásában eltérő lehet.

A köztársasági elnöki intézmény szabályozása az Alaptörvényben a rendszerváltozás körülményei között szakmai, valamint politikai viták eredményeként alakult ki. Magyarország elnöke az alkotmányi szabályozás szerint a *hatalmi ágakon kívül áll*, s közöttük egyensúlyozó, közvetítő szerepet tölt be. Nem feje, még csak nem is részese a végrehajtó hatalomnak. A köztársasági elnöknek valamennyi hatalmi ág – de különösen a törvényhozó és a végrehajtó hatalom – tekintetében vannak jogosítványai anélkül, hogy e szerveket irányítaná, vagy azok hatásköreit gyakorolhatná.

Az elnök jogállásának legfontosabb elemeit az Alaptörvény tartalmazza, amelyek közül többet az Alkotmánybíróság értelmezett. A köztársasági elnök kifejezi a nemzet egységét, és őrökdi az államszervezet demokratikus működése felett. A nemzet egysége kifejezésre való utalás az elnök politikai függetlenségét, pártatlanságát jelenti, amely konkrét formában is megjelenik a köztársasági elnökre vonatkozó összeférhetetlenségi szabályban.

Az államszervezet demokratikus működése feletti őrökdiést az elnök az Alaptörvényben meghatározott különböző hatáskörei gyakorlásával látja el, amelynek során mindig figyelemmel kell lennie az egész államszervezet demokratikus működésére.

Az „őrökdiés” megnyilvánulhat az elnök kifejezett ellenőrzi jogkörei (pl. relatív vétőjog, népszavazás vagy törvény kezdeményezése) gyakorlásában, de a demokratikus működés súlyos zavarának elhárítását szolgálhatják az elnök önálló politikai döntései is (pl. az Országgyűlés feloszlata, a feloszlott vagy feloszlott Országgyűlés újbóli összehívása rendkívíli állapot vagy szükségállapot esetén, illetve a kinevezés vagy jóváhagyás tartalmi okból történi megtagadása).

A politikai döntések alapjául szolgáló feltételek fennállása vagy minősítése nem függ az elnök értékelésétől, ő csak saját beavatkozásának szükségességét mérlegeli. Ám e körön belül sem feltétlenül érvényesül az elnök döntési autonómiája, így például az Országgyűlés akadályoztatása esetén kinyilváníthatja a hadiállapotot, kihirdetheti a rendkívíli állapotot és létrehozhatja a Honvédelmi Tanácsot, vagy kihirdetheti a szükségállapotot. Ennek az elnöki döntésnek azonban feltétele, hogy előzetesen a Házelnök, a miniszterelnök és az Alkotmánybíróság elnöke együttesen állapítsa meg az Országgyűlés akadályoztatásának tényét, valamint az intézkedés indokoltságát.

### **2.3.2. A köztársasági elnök feladat- és hatásköre**

Az államfő jogállásának egyik legfontosabb kérdése, hogy mennyire kap önállóságot az államfői hatalom gyakorlásában, illetőleg mi korlátozhatja az elnök cselekvési lehetőségeit. Az államfőre vonatkozó magyar alkotmányos szabályozásból megállapítható, hogy aktusainak döntő többsége a végrehajtó hatalom (miniszterelnök, miniszter) ellenjegyzéséhez kötött. Az ellenjegyzés az aktusok érvényességi kelléke, amellyel a végrehajtó hatalom átvállalja a politikai felelőséget az államfőtől, és biztosítja a végrehajtó hatalom cselekvési egységét. Van néhány olyan hatáskör, amelyeket az elnök a végrehajtó hatalom ellenjegyzése nélkül gyakorol. Az Alaptörvény elkülöníti az államfő meghatározott hatáskörein belül az ellenjegyzést nem igénylő döntéseket a Kormány tagjának ellenjegyzéséhez kötött hatásköröket.

Az ellenjegyzést nem igénylő hatáskörök (Az Alaptörvény 9. cikkelyének (3) bekezdése alapján):

- képviseli a magyar államot,
- kitűzi az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek általános választását, valamint az európai parlamenti választás, továbbá az országos népszavazás időpontját,
- részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés és az országgyűlési bizottságok ülésein,
- törvényt kezdeményezhet,
- országos népszavazást kezdeményezhet,
- különleges jogrendet érintő döntéseket hoz,
- összehívja az Országgyűlés alakuló ülését,
- feloszlathatja az Országgyűlést,
- az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak, vagy megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek,
- javaslatot tesz a miniszterelnök, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, és az alapvető jogok biztosa személyére, (törvény alapján az Országos Bírósági Hivatal elnökének személyére is)
- kinevezi a hivatásos bírákat és a Költségvetési Tanács elnökét,
- megerősíti tisztségében a Magyar Tudományos Akadémia elnökét,
- kialakítja hivatala szervezetét

A köztársasági elnök ellenjegyzéshez kötött hatáskörei (Az Alaptörvény 9. cikkelyének (4) bekezdése alapján):

- az Országgyűlés felhatalmazása alapján elismeri a nemzetközi szerződések kötelező hatályát (a Magyarország nevében nemzetközi szerződéseket köt, ha a szerződés tárgya a törvényhozás hatáskörébe tartozik, a szerződés megkötéséhez az Országgyűlés előzetes hozzájárulása szükséges),
- megbízza és fogadja a nagyköveteket és a követeket,
- kinevezi a minisztereket,
- (külön törvényben meghatározott személy vagy szervek javaslatára) kinevezi a Magyar Nemzeti Bank elnökét, alelnökeit és az egyetemi tanárokat; megbízza az egyetemek rektorait; kinevezi és előlépteti a tábornokokat; kinevezi az önálló szabályozó szerv vezetőjét,
- adományozza a törvényben meghatározott címeket, kitüntetések és díjakat, valamint engedélyezi külföldi állami kitüntetések viselését,
- gyakorolja az egyéni kegyelmezés jogát, amely az állam büntető igényéről, illetőleg a büntetőjogi felelősség jogerős megállapítása után a kiszabott büntetés vagy a helyére lépő intézkedés végrehajtásáról való lemondást, vagy a büntetett előlethez fűződő hátrányok alóli mentesítést jelenti,
- dönt a feladat-és hatáskörébe tartozó terület szervezési ügyekben,
- dönt az állampolgárság megszerzésével és megszűnésével kapcsolatos ügyekben (honosítás, visszahonosítás, az állampolgárságról való lemondás elfogadása),
- dönt mindazokban az ügyekben, amelyeket a törvény hatáskörébe utal (így törvény alapján a Kúria elnökhelyetteseit és az Egyenlő Bánásmód Hatóság elnökét is kinevezi). (Ugyanakkor törvény rendelkezhet úgy, hogy a törvény által a köztársasági elnök hatáskörébe utalt döntéshez ellenjegyzés nem szükséges (5. bekezdés).

A kinevezés kötött jogkör, amelyet nem az elnök kezdeményez, hanem a törvényben meghatározott más szerv. A kinevezés teljesítése a javasolt személy kiválasztásának elfogadását és megerősítését jelenti. ( A köztársasági elnök – önálló jogkörében – nevezi ki a Köztársaság Elnöki Hivatalának vezetőjét és annak helyettesét.)

A köztársasági elnök tartalmi okból akkor utasíthatja el a kinevezési javaslatot, ha a jogszabályi feltételek hiányoznak, valamint ha alapos okkal arra következtet, hogy a javaslat teljesítése az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavarát eredményezné. Ezt a 9. cikkely 5. bekezdése alapján: a nagykövetek és követek fogadása és megbízása; a miniszterek, a Magyar Nemzeti Bank elnökének és alelnökeinek, az önálló szabályozó szerv vezetőjének; az egyetemi tanárok kinevezése, továbbá az egyetemek rektorainak megbízása és a tábormokok kinevezése és előléptetése esetén teheti meg.

A köztársasági elnöknek meg kell tagadnia a kinevezést, ha azt észleli, hogy a teljesítéshez megkívánt jogi előfeltételek nem állnak fenn (pl. magyar állampolgárság, eljárási követelmények, szakmai kvalifikáció stb.).

A kinevezési javaslatot elutasító döntésből ki kell tűnnie, hogy az elnök a javaslatot mely jogszabályi feltételek hiánya miatt utasította el, illetőleg szerepelnie kell benne azoknak a tényeknek, amelyekből az elnök alapos okkal arra következtet, hogy a javaslat teljesítése az államszervezet demokratikus működését súlyosan zavarná.

A 9. cikkely 7. bekezdése alapján a köztársasági elnök a kitüntetések, díjak, és címek adományozását, valamint a külföldi állami kitüntetések viselését megtagadja, ha az Alaptörvény értékrendjét sértené.

Az elnök alkotmányjogi jogállásának részeként fogható fel, hogy a köztársasági elnök a Magyar Honvédség főparancsnoka. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a főparancsnok a Magyar Honvédségen kívül áll, annak nem vezetője, hanem irányítója. Az irányításra vonatkozó hatásköre közjogilag nem különbözik egyéb kinevezési, jóváhagyási, megerősítési jogköreitől. Az Alkotmány nem is nevesíti, hogy az elnök hatáskörén belül melyek a „főhadúri” jogosítványok. Az Alkotmányon kívül a honvédelmi törvény is rendelkezik a Magyar Honvédség irányításáról. A Magyar Honvédség irányítására – az Alkotmányban meghatározott keretek között – kizárólag az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Kormány, továbbá a honvédelmi miniszter, valamint egyes honvédelmi feladatok végrehajtásának irányítására – feladat- és hatáskörének megfelelően – az illetékes miniszter jogosult.

A rendkívüli állapot (hadiállapot vagy háborús veszély) esetén az Országgyűlés által létrehozott Honvédelmi Tanács, amelynek a köztársasági elnök az elnöke, dönt a Magyar Honvédség alkalmazásáról.

### **2.3.3. Az államfő és az Országgyűlés viszonya**

Az államfő és a törvényhozó szerv között minden alkotmányosan működő államban rendkívül sokoldalú, összetett és gazdag kapcsolatrendszer van. A kapcsolatok formái az egyes államokban jelentős eltéréseket mutatnak, amelyek alakulására hatással van az adott állam kormányzati rendszere, az elnök hatalmi súlya, a törvényhozó szerv szerkezete.

Az Alaptörvény szerint:

- az elnököt az Országgyűlés választja meg,
- az Országgyűlés dönt az elnökkel szembeni összeférhetlenség megállapításáról, lemondásának elfogadásáról, a feladatai ellátásában való átmeneti akadályoztatása megállapításáról, valamint az elnökkel szembeni jogi felelősségre vonás kezdeményezéséről,
- az elnök tűzi ki az országgyűlési képviselők általános választásának időpontját, átveszi a képviselők megbízóleveleit, összehívja és megnyitja az Országgyűlés alakuló ülését, továbbá összehívja a feloszlott vagy felosztatott Országgyűlést a rendkívüli jogrend időtartama alatt, megbízatása meghosszabbítása végett,
- az elnök kérelmére az Országgyűlést rendkívüli ülésszakra vagy ülésre kell összehívni,

- behatárolt döntési hatáskör a parlament feloszlatásának joga; a köztársasági elnök a választások egyidejű kitűzésével feloszlathatja az Országgyűlést, ha a Kormány megbízatásának megszűnése esetén a köztársasági elnök által miniszterelnöknek javasolt személyt az Országgyűlés az első személyi javaslat megtételének napjától számított negyven napon belül nem választja meg; illetve az Országgyűlés az adott évre vonatkozó központi költségvetést március 31-ig nem fogadja el,
- a köztársasági elnök részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés és annak bizottságai ülésén,
- népszavazást kezdeményezhet,
- törvényt kezdeményezhet és köteles gondoskodni a törvények kihirdetéséről; ez utóbbi úgy valósul meg, hogy a kihirdetésre megküldött törvényt aláírja, és a Magyar Közlöny szerkesztőségének kihirdetés céljából megküldi,
- a kihirdetési hatáskörhöz csatlakozhat az elnök egyszeri halasztó hatályú (relatív) vétójoga, valamint – alkotmányellenesség esetén – előzetes normakontroll kezdeményezése az Alkotmánybíróságnál („alkotmányossági vétó”). Ha az Alkotmánybíróság – soron kívüli eljárásban – megállapítja az alkotmányellenességet, nem kerülhet sor a kihirdetésre, hanem a törvényt a köztársasági elnök az alkotmányellenesség megszüntetése végett visszaküldi az Országgyűlésnek. Ha az Alkotmánybíróság nem állapít meg alkotmányellenességet, az elnök öt napon belül köteles a törvényt aláírni és elrendelni annak kihirdetését. A halasztó hatályú vétó és az „alkotmányossági vétó” nem zárja ki egymást, a köztársasági elnök ugyanazon törvénnyel kapcsolatban mindkettővel élhet.

#### **2.3.4. Az államfő és a Kormány viszonya**

A köztársasági elnök és a Kormány kapcsolatának alapja az Alkotmány azon rendelkezése, miszerint: a miniszterelnököt a köztársasági elnök javasolja és az Országgyűlés a képviselők több mint felének tagjai többségének szavazatával választja meg. A miniszterelnök jelölésére a parlamentáris államok alkotmányos gyakorlatát követve nálunk is az a megoldás alakult ki, hogy a kormányfőre tett javaslatkor az elnök a képviselőválasztások során kialakult parlamenti párterőviszonyokat és a koalíciós tárgyalások eredményét veszi figyelembe.

A megválasztott miniszterelnök javaslatára a minisztereket a köztársasági elnök nevezi ki. A miniszterek felmentésére is csak a miniszterelnök javaslatára kerülhet sor. Az államtitkárokat (a közigazgatási államtitkárt is) szintén a köztársasági elnök nevezi ki és menti fel a miniszterelnök javaslatára.

#### **2.3.5. A köztársasági elnök megválasztása, megbízatása, felelőssége**

A köztársasági elnököt az Országgyűlés öt évre választja. Köztársasági elnökké megválasztható minden választójoggal rendelkező magyar állampolgár, aki a választás napjáig a harmincötödik életévét betöltötte. A köztársasági elnököt e tisztségre legfeljebb egy alkalommal lehet újraválasztani. (10. cikkely)

A 11. cikkely alapján a köztársasági elnök választását jelölés előzi meg. A jelölés érvényességéhez az Országgyűlés legalább egyötödének írásbeli ajánlása szükséges. A jelölést az Országgyűlés elnökénél a szavazás elrendelése előtt kell benyújtani. Az Országgyűlés minden tagja csak egy jelöltet ajánlhat. Annak, aki több jelöltet ajánl, mindegyik ajánlása érvénytelen.

Az Országgyűlés a köztársasági elnököt titkos szavazással választja. A szükséghez képest többszöri szavazásnak van helye. Az első szavazás alapján megválasztott köztársasági elnök az, aki a képviselők kétharmadának szavazatát elnyeri. Ha az első szavazás alkalmával ezt a többséget egyik jelölt sem nyeri el, a szavazás eredménytelen volt a két legtöbb szavazatot kapott jelöltre lehet szavazni.



Ha az első szavazáskor az első helyes szavazategyenlőség alakul ki, azokra a jelöltekre lehet szavazni, akik a legmagasabb számú szavazatot kapták. Ha az első szavazáskor csak a második helyen áll elő szavazategyenlőség, azokra a jelöltekre lehet szavazni, akik a két legmagasabb számú szavazatot kapták. A második szavazás alapján megválasztott köztársasági elnök az, aki – tekintet nélkül a szavazásban részt vevők számára – a legtöbb érvényes szavazatot kapott. Ha a második szavazás is eredménytelen, ismételt jelölés alapján új választást kell tartani. A szavazási eljárást legfeljebb két egymást követő nap alatt be kell fejezni.

A köztársasági elnököt a korábbi elnök megbízatásának lejártá előt legalább 30 nappal, legfeljebb 60 nappal, ha pedig a megbízatás idő előt szűnt meg, a megszűnéstől számított 30 napon belül kell megválasztani. Az elnökválasztást az Országgyűlés elnöke tűzi ki. A megválasztott köztársasági elnök a korábbi elnök megbízatásának lejártakor, illetőleg a megbízás idő előtti megszűnése esetén a kiírt választás eredményének kihirdetését követő nyolcadik napon lép hivatalába; hivatalba lépését megelőzően az Országgyűlés előtt esküt tesz.

A köztársasági elnök átmeneti akadályoztatása esetén, vagy ha a köztársasági elnök megbízatása valamely okból idő előt megszűnik, az új köztársasági elnök hivatalba lépéséig a köztársasági elnöki jogkört az Országgyűlés elnöke gyakorolja. A köztársasági elnök átmeneti akadályoztatásának tényét a köztársasági elnök, a Kormány, vagy bármely országgyűlési képviselő kezdeményezésére az Országgyűlés állapítja meg. A köztársasági elnök helyettesítése idején az Országgyűlés elnöke képviselői jogait nem gyakorolhatja, és helyette az Országgyűlés elnökének feladatát az Országgyűlés által kijelölt alelnök látja el. (14. cikkely).

A 12. cikkely alapján az *elnöki megbízatás megszűnik*:

- a megbízatás idejének lejártával;
- az elnök halálával;
- lemondással;
- ha 90 napot meghaladó időt át képtelen feladatköreinek ellátására;
- ha választáshoz szükséges feltételek már nem állnak fenn;
- az összeférhetlenség kimondásával;
- az elnöki tisztségtől történő megfosztással.

A köztársasági elnök feladatkörei ellátást 90 napon túl lehetetlenné tevő állapotának és megválasztásához szükséges feltételek hiányának megállapításáról, valamint az összeférhetlenség kimondásáról – ha az elnök a fennálló összeférhetlenségi okot nem szünteti meg – bármelyik képviselő javaslatára az Országgyűlés a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatával határoz.

A köztársasági elnöki tisztség összeegyeztethetlen minden más állami, társadalmi, gazdasági és politikai tisztséggel vagy megbízatással. A köztársasági elnök más kereső tevékenységet nem folytathat, és egyéb tevékenységéért – a szerzői jogi védelem alá eső tevékenység kivételével – díjazást nem fogadhat el.

Az Alaptörvény szabályai szerint a köztársasági elnök személye sérthetetlen, büntetőjogi védelmét külön törvény biztosítja. Az elnöki sérthetlenség azonban nem azonos a felelősség alóli abszolút mentességgel.

A sérthetlenség biztosításának a célja csupán az esetleges zaklatásnak az elnök személyétől való távoltartása jogi eszközökkel, valamint az államfői tisztség tekintélyének a megőrzése.

A magyar szabályozás – összhangban más parlamentáris köztársaságok alkotmányaival – a köztársasági elnök sérthetlenségének megállapításán túl ugyancsak szabályozza az elnök jogi felelősségének határait. E szerint felelőssége akkor áll fenn, ha az Alaptörvényt, vagy tisztsége gyakorlásával összefüggésben valamely törvényt szándékosan megsértő, illetve szándékos bűncselekményt követ el a köztársasági elnök.

Az elnök olyan büntetőjogilag üldözendő cselekményével kapcsolatban, amely hivatali tevékenységével nincsen összefüggésben, csak megbízatásának lejárta után indítható büntetőeljárás (ha az időközben nem évül el).

A tisztségtől való megfosztást az országgyűlési képviselők egyötöde indítványozhatja. A megfosztási eljárás megindításához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazat szükséges. A szavazás titkos.

A felelősségre vonást a tisztsége gyakorlása során az Alkotmányt vagy valamely más törvényt szándékosan megsértő, illetve szándékos bűncselekményt elkövet köztársasági elnökkel szemben az Alkotmánybíróság végzi, amely, ha a törvényt sértés tényét megállapítja, az elnököt megfoszthatja tisztségétől. (9. cikkely 14. bekezdés)

Bűncselekmény esetén ezt követően a büntetés kiszabása már a büntetőbíróság hatáskörébe tartozik.

## **2.4. A bíróság**

A bíróságokról Magyarország Alaptörvényének „A bíróság” fejezete, valamint „a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról” szóló 2011. évi CLXI. és „A bírák jogállásáról és javadalmazásáról” szóló 2011. évi CLXII. sarkalatos törvények rendelkeznek.

Az igazságszolgáltatás a közhatalom gyakorlásának az államilag szervezett társadalom létrejötte óta gyakorolt formája. Az igazságszolgáltatás jogalkalmazó tevékenység, amelynek során egyedi jogvitás ügyeknek jogszabályok alapján történő eldöntése valósul meg annak érdekében, hogy a jogszerű állapot helyreálljon, illetőleg a jogsérelem által okozott joghátrány kiegyenlítődjön. Az igazságszolgáltatás közhatalmi tevékenység, mely a törvényesség érvényre juttatása mellett az általános jogvédelem szerepét tölti be.

Az igazságszolgáltatás mint tevékenység büntető-, polgári és közigazgatási bíraskodásra tagozódik, szervezeti értelemben a hatalommegosztás rendszerében a bírói hatalom megtestesítője. Az igazságszolgáltatási tevékenység ellátása a bíróságok feladata.

Az Alaptörvény alapvető emberi jogként rögzíti – nemzetközi szerződésekre és más nemzetközi jogi dokumentumokra is tekintettel –, hogy Magyarországon: „mindenkinnek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és a kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.” (XXVIII. Cikkely (1) bekezdés)

A bírósági útra tartozó ügyek körét törvény állapítja meg. Az igazságszolgáltatás a bíróságok monopóliuma, a törvényesség és pártatlanság feltételeit ugyanis a bírósági eljárás sajátos garanciarendszere tudja a leghatékonyabban megteremteni. Ennek megfelelően minden, az igazságszolgáltatás hatáskörébe tartozó ügyet, jogvitát vagy jogsérelmet bíróság elé lehet vinni, illetőleg igazságszolgáltatási tevékenységet főszabály szerint kizárólag bíróság végez. A jogegyenlőség általános alkotmányos elvéből következik, hogy a bíróság előtt mindenki egyenlő, mindenki bíróságra tartozó ügyében ugyanolyan bíróság jár el, egységes jogszabályok alapján. Nincsenek sem privilegizált, sem diszkriminatív bíróságok.

A bíróságok a Magyarországon egységes rendszert alkotnak. Az egységes bírósági rendszeren belül működő ún. *rendes bíróságok* jellemzője, hogy hatáskörükbe tartozik minden olyan igazságszolgáltatási jellegű ügy, amelyre nézve jogszabály nem írja elő más szervek eljárását.

Ezektől eltér a *munkaügyi bíróság* hatásköre, hiszen ezt speciális igazságszolgáltatási feladat ellátására rendszeresítették, tehát külön bíróságként működik. Az Alaptörvény szerint: „Az ügyek meghatározott csoportjaira – különösen a közigazgatási és munkaügyi jogvitákra – *külön bíróság* létesíthetőek.” (25. cikk (4) bekezdés).

### **2.4.1. Az igazságszolgáltatás alkotmányos alapelvei**

Az igazságszolgáltatás alkotmányos alapelvei a bíróságok szervezeti felépítésének és működésének, az igazságszolgáltatási tevékenység ellátásának, a bírói függetlenségnek alkotmányos követelményeit határozzák meg. Az Alaptörvény alapján az igazságszolgáltatás alapelveit az alábbi módon határozhatjuk meg:

- a bírói függetlenség elve,
- az igazságszolgáltatás bírói monopóliumának elve,
- az igazságszolgáltatás egységének elve,
- a társasbíráskodás, az ülnökök részvételének elve,
- a bírósági tárgyalás nyilvánosságának elve,
- az anyanyelv használatának joga,
- az ártatlanság véelme,
- a védelemhez való jog,
- a jogorvoslathoz való jog,
- a tisztességes eljárás elve.

Az igazságszolgáltatásra vonatkozó alapelvek a jogrendszer általános alapelveihez (alkotmányosság, jogállamiság, törvényesség) szorosan kötődnek, ugyanakkor az adott igazságszolgáltatási tevékenységhez (büntető, polgári, közigazgatási bíráskodás) igazodóan részletesebb tartalommal egészülnek ki.

### **2.4.2. A bíróságok szervezete és hatásköre**

A Magyarország bíróságai védik és biztosítják az alkotmányos rendet, a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogait és törvényes érdekeit, büntetik a bűncselekmények elkövetőit.

A bíróság dönt büntetőügyben, magánjogi jogvitában, törvényben meghatározott egyéb ügyben; a közigazgatási határozatok törvényességéről; önkormányzati rendeletek más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről; helyi önkormányzatok törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapításáról. (25. cikk. (2) bekezdés)

A közigazgatási bíráskodás körében a bíróság felülvizsgálja a közigazgatási határozatok törvényességét, az egyedi közigazgatási határozatok felülvizsgálata során a végrehajtó hatalom egyedi aktusain keresztül, annak működése kerül bírósági kontroll alá. A közigazgatási bíráskodással az állampolgárok jogainak védelme erősödik, a közigazgatási szervek hatósági tevékenysége kerül bírói, törvényességi kontroll alá. A közigazgatási per a polgári perrendtartás szabályai szerint a rendes bíróságok előtt zajló különleges eljárás. (Külön közigazgatási bíróságot még nem állítottak fel.)

Az Alaptörvény rendelkezik a magyar bíróságok szervezetrendszeréről. E szerint az igazságszolgáltatást a Kúria, az ítéltáblák, a (fővárosi és megyei) törvényszékek, a járásbíróság (2013-ig helyi: városi és kerületi bíróságok), és közigazgatási és munkaügyi bíróság gyakorolják, de törvény az ügyek meghatározott csoportjaira külön bíróságok létesítését is elrendelheti.

Magyarország bírói szervezetét, illetékességi területét – az ítéltábla kivételével – állam közigazgatási területi beosztása szerint alakították ki.

A közigazgatási határok megváltozása következtében a bíróság illetékességi területét – az Országos Bírósági Hivatal elnökének javaslatára – a köztársasági elnök határozatban módosítja. A bíróságok függetlenek, köztük szervezeti alá-fölérendeltség nincsen, a többi, hatalmi tevékenységet megvalósító közhatalmi szervvel pedig mellérendeltségi kapcsolatban állnak.

A bírósági szervezet többszintű. A bíróság – ha törvény másként nem rendelkezik – *tanácsban* ítélkezik. A törvény által meghatározott ügyekben és módon nem hivatásos bírák is részt vesznek az ítélkezésben. Egyesbíróként és a tanács elnökeként csak hivatásos bíró járhat el. Törvény által meghatározott ügyekben, egyesbíró hatáskörében bírósági titkár is eljárhat.

A bírósági szervezet *alsó szintjén a (helyi) járásbíróságok* állnak, melyek általános hatáskörű elsőfokú bíróságként működnek. A közigazgatási és munkaügyi bíróság első fokon jár el. A járásbíróságot, a közigazgatási- és munkaügyi bíróságot elnök vezeti. (2013. január 1-től lesz jogutódja a járásbíróság a helyi bíróságoknak: a kerületi és városi bíróságoknak; a járásbírósági vezető a helyi bírósági vezetőnek; a járásbírósági bíró, a helyi bírósági bírónak.)

Magyarországon 19 *törvényszék* és a Fővárosi Törvényszék alkotja a megyei bírósági szintet. A törvényszékek törvényben meghatározott ügyekben első fokon járnak el, és másodfokon elbírálják az illetékességi területükön működő járásbíróságok valamint a közigazgatási és munkaügyi bíróságok határozatai ellen bejelentett fellebbezéseket. A törvényszékeken büntető, polgári, gazdasági és közigazgatási-munkaügyi kollégiumok működnek. A törvényben meghatározott törvényszékeken és illetékességi területtel első fokon katonai tanácsok működnek. A törvényszékeket elnök vezeti.

2003. július 1-jétől Budapest, Szeged és Pécs székhelyekkel három, 2005. január 1-jétől Debrecen és Győr székhelyekkel további két *ítélőtábla* kezdte meg működését Magyarországon. Az ítélőtáblák elbírálják – a törvényben meghatározott ügyekben – a járásbíróság és a törvényszék határozata ellen előterjesztett jogorvoslatot, illetve eljárnak a hatáskörükbe utalt egyéb ügyekben. Az ítélőtáblákat az elnök vezeti, szervezetükben tanácsok, büntető, polgári kollégiumok – a Fővárosi Ítélőtáblán közigazgatási kollégium is –, továbbá a bírák fegyelmi ügyeiben eljáró első fokú fegyelmi bíróság működnek. A kijelölt megyei bíróságokon működő katonai tanácsok által első fokon elbírált ügyekben a Fővárosi Ítélőtábla katonai tanácsa jár el.

A bírói szervezet csúcán a *Kúria* helyezkedik el. A Kúria elnökét a bírák közül 9 évre a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja. A Kúria elnökének megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A Kúria elnökhelyetteseit a köztársasági elnök nevezi ki a Kúria elnökének javaslatára.

A Kúria:

- elbírálja – törvényben meghatározott ügyekben – a törvényszékek, vagy az ítélőtáblák határozata ellen előterjesztett jogorvoslatokat;
- elbírálja a felülvizsgálati kérelmeket;
- a bíróságokra kötelező jogegységi határozatokat hoz;
- eljár a hatáskörébe tartozó egyéb ügyekben.

A Kúrián az ítélkező tevékenységet a hivatásos bírák gyakorolják *ítélkező tanácsokban*, a jogegységi határozatokat a *jogegységi tanácsok* hozzák meg, továbbá *önkormányzati, és elvi közzétételi tanácsok működnek*. Az azonos ügyekben eljáró bírák pedig büntető, polgári és közigazgatási-munkaügyi kollégiumot alkotnak, továbbá bírósági joggyakorlat-elemző csoportok működnek. Kúrián a bírák fegyelmi ügyeiben első és másodfokon eljáró *fegyelmi bíróság* működik. A Kúrián, az ítélőtáblákon és a törvényszékeken a bíróságok igazgatásában részt vevő testületi szervek (bírói önkormányzatok) működnek.

Az ítélkezés, a bírósági jogalkalmazás egységességének biztosítása a Kúria feladata.

A Kúria e feladatának ellátása körében jogegységi határozatokat hoz, és elvi bírósági határozatokat tesz közzé. Ezek célja, hogy a bíróságok azonos ügyek elbírálásakor egységesen értelmezzék a jogszabályokat. Jogegységi eljárásnak van helye, ha:

- a joggyakorlat továbbfejlesztése vagy az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében elvi kérdésben jogegységi határozat meghozatala szükséges, illetve

- ha a Kúria valamely tanácsa jogkérdésben el kíván térni a Kúria másik ítélkező tanácsának határozatától. Ebben az esetben a Kúria tanácsa kezdeményezi a jogegységi eljárást, és a jogegységi határozat meghozataláig az eljárást felfüggeszti.

A Kúrián, büntető, összevont polgári-gazdasági, továbbá összevont közigazgatási-munkaügyi jogegységi tanácsok működnek, amelyek ötagúak és ad hoc jellegűek. A tanácsot az Kúria elnöke, az elnökhelyettes, a kollégiumvezető vagy annak helyettese vezeti. A jogegységi tanács az elnökből és további 4 tagból áll, a tagokat a jogegységi tanács elnöke választja ki. Hét tagú tanács jár el – a Kúria elnökének vagy elnökhelyettesének elnökletével – akkor, ha a jogegységi tanácsban hozandó döntés több szakág ügykörét érinti. A jogegységi tanács a határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni. A jogegységi határozatok a bíróságokra formálisan is kötelezőek, a felekre azonban – ha törvény kivételt nem tesz – nem terjed ki a hatályuk.

A kollégiumok az egységes ítélkezési tevékenység biztosítása érdekében elemzik a bíróságok gyakorlatát, és véleményt nyilvánítanak a vitás jogalkalmazási kérdésekben, szükség esetén pedig javasolják a Kúria illetőleg az ítélőtáblák kollégiumvezetőinek a jogegységi eljárás kezdeményezését.

„A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgáljanak.” (28. cikk.)

A bírósági vezetők feladata a bíróság, illetőleg a bírósági szervezeti egység vezetése, ők felelősek a vezetésük alatt álló szervezet jogszabályoknak, és az OBH elnöke által kiadott szabályzatoknak és határozatoknak megfelelő hatékony működéséért. Bírósági vezető: a bíróság elnöke, elnökhelyettese, a kollégiumvezető, a kollégiumvezető-helyettes, a tanácselnök, a csoportvezető és a csoportvezető-helyettes.

Bírósági vezetői állást csak határozatlan időre kinevezett bíró tölthet be, vezetői kinevezése – a tanácselnök kivételével – hat évre szól. A tanácselnököt határozatlan időre kell kinevezni. A bírósági vezetői állást – a Kúria elnökének kivételével, ellenkező törvényi rendelkezés hiányában – pályázat útján kell betölteni, az illetékes bírói önkormányzat véleményének meghallgatásával. A bírói önkormányzati szervek közreműködnek a bíróságok igazgatásában.

### **2.4.3. A bíróságok központi igazgatása**

#### **2.4.3.1. Az Országos Bírósági Hivatal**

Az Országos Bírósági Hivatal (OBH) – a bírói függetlenség alkotmányos elvének megtartásával – ellátja a bíróságok igazgatásának központi feladatait, (a költségvetési törvény bíróságokról szóló fejezete tekintetében a fejezet irányító hatásköreit) és felügyeletet gyakorol az ítélőtáblák és a törvényszékek elnökeinek igazgatási tevékenysége felett. Az OBH elnökét a köztársasági elnök javaslatára, az Országgyűlés a legalább 5 éves bírói szolgálati viszonytal rendelkező bírák közül 9 évre választja meg a képviselők kétharmadának szavazatával. Az OBH általános elnökhelyettesét, és elnökhelyetteseit a köztársasági elnök pályázatútján az OBH elnökének javaslatára határozatlan időre nevezi ki.

Az OBH elnöke többek között:

- igazgatási feladatainak ellátása érdekében – a jogszabályok keretei között – a bíróságokra kötelező szabályzatokat alkot, ajánlásokat és határozatokat hoz, és ezek megtartását ellenőrzi,
- képviseli a bíróságokat, bíróságokat érintő jogszabályt kezdeményezhet, véleményez,

- gyakorolja a bírósági fejezetre vonatkozó költségvetési és gazdálkodási feladatokat, közvetlenül irányítja a belső ellenőrzést és a bírósági fejezet felügyeleti, pénzügyi ellenőrzését,
- meghatározza a bíróságok szükséges bírói létszámát,
- az eljáró bíróság helyett másik bíróságot jelöl ki az eljárásra, ha az ügyek ésszerű időn belül való elbírálásának biztosítása érdekében szükséges,
- kivételesen indokolt esetben elrendelheti a társadalom széles körét érintő vagy a közérdek szempontjából kiemelkedő jelentőségű ügyek soron kívüli intézését,
- irányítja és ellenőrzi a kinevezési hatáskörébe tartozó bírósági elnökök igazgatási tevékenységét, az OBH elnöke nevezi ki és menti fel az ítélőtáblák elnökeit és azok helyetteseit, valamint kollégiumvezetőit, a törvényszékek elnökét és elnökhelyettesét, a kollégiumvezetőt, véleményt nyilvánít, illetve kinevezési (felmentési) jogkört gyakorol a hatáskörébe tartozó bírósági vezetői tisztségekkel kapcsolatban,
- kiírja a bírói pályázatot, javaslatot tesz a köztársasági elnöknek a bírák kinevezésére, felmentésére, a jogszabályban meghatározott feltételek mellett dönt a bírák beosztásáról, szolgálati helyéről,
- munkáltatói és személyügyi jogkört gyakorol, továbbá ellátja a központi oktatási feladatokat, valamint az ülnökök választásával kapcsolatos feladatokat,
- megállapítja az OBH szervezeti és működési szabályzatát, és meghatározza a bíróságok szervezeti és működési szabályzatának alapelveit, jóváhagyja a hatáskörébe tartozó bíróságok szervezeti és működési szabályzatait; a bírósági elnökök igazgatási tevékenységét,
- irányítja a Hivatal tevékenységét, továbbá a bíróságok informatikai fejlesztését,
- a jogszabályban meghatározott szervezeteket felé tájékoztatási és beszámolási kötelezettsége van.

## **2.4.4. A bíróságok központi igazgatásának felügyelete**

### **2.4.4.1. Az Országos Bírói Tanács**

Az Országos Bírói Tanács a bíróságok központi igazgatásának felügyeleti testülete. Az OBT létszáma 15 fő. Tagjai: A Kúria elnöke és 14 bíró.

Az OBT-t az elnök vezeti és képviseli. Az OBT elnöki tisztségét a tagok félévenként egymást váltva viselik. A tagokat küldöttgyűlés választja 6 évre. A küldötteket a Kúria teljes ülésén, az ítélőtábla, a törvényszék összbírói értekezletén választják meg. Az OBT választott tagsága bírói jogviszonyt, beosztást, illetve munkáltatói jogait, ha a törvény másképp nem rendelkezik, nem érinti. Az OBT hatáskörébe tartozó ügyekben ülésen határoz. Az OBT működési feltételeit az OBH biztosítja.

Az OBT feladatai:

- ellenőrzi az OBH elnökének központi igazgatási tevékenységét, a jogszabályban meghatározott esetekben jelzéssel, javaslattal él és véleményezési jogköre van,
- a költségvetés területén véleményezi a bíróságok költségvetésére vonatkozó javaslatot, ellenőrzi a bíróságok gazdálkodását,
- véleményezi az OBH, a Kúria elnökének a bírói, valamint a bírói vezetői pályázatok elbírálása tekintetében folytatott gyakorlatot, hozzájárulási jogköre van a jogszabályban meghatározott esetekben vezetői kinevezésekhez.

## **2.4.5. A bírák jogállása**

A bírói függetlenség rendkívül fontos alkotmányos alapelv, amely minden más hatalmi ágtól való függetlenséget, befolyástól mentességet, kizárólag a törvénynek való alávetettséget jelent.

Az Alaptörvény, valamint a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló sarkalatos törvény szerint a bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve, a jogszabályok alapján meggyőződésüknek megfelelően döntenek, az ítélezési tevékenységükkel összefüggésben nem befolyásolhatóak, és nem utasíthatóak. A bírakat tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani.

A bírói függetlenség garanciái közül kiemelkedik, hogy a bírák egzisztenciája biztosított legyen. A hivatásos bírót – ha a törvény kivételt nem tesz – pályázat alapján, pályaalalmassági vizsgálatnak alávetve, a bírói tanács véleményét meghallgatva, az Országos Bírósági Hivatal elnökének javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A pályaalalmassági vizsgálat eredményét az Országos Bírósági Hivatal bírálja el. Az első bírói *kinevezés három évre, ezt követően határozatlan időre szól.*

Magyarországon bíróvá az nevezhető ki, aki magyar állampolgár, büntetlen előéletű, választójogosult, egyetemi jogi végzettséggel rendelkezik, és a jogi szakvizsgát letette, legalább egy évi bírósági vagy alügyészi, vagy törvényben meghatározott más szakmai tevékenységet folytatott, s vállalja, hogy a vonatkozó törvény rendelkezéseinek megfelelő vagyonyilatkozatot tesz és aki 30. életévét betöltötte. A katonai bíróvá történő kinevezés további feltétele, hogy a kinevezendő személy a Magyar Honvédség hivatásos tisztje legyen.

A bírói szolgálati viszonyt – a bíró akarata ellenére – csak a törvényben meghatározott okból és a törvényben szabályozott eljárás szerint (pl. ha a bíró tisztségének ellátására tartósan alkalmatlanná válik, vele szemben jogerősen szabadságvesztést vagy közérdekű munkát szabtak ki, kényszergyógykezelését rendelték el, ha választójogát elveszti, vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségét elmulasztja stb.) lehet megszüntetni. A bírói függetlenséget garantálják az *összeférhetetlenségi* rendelkezések is. A hivatásos bíró nem lehet tagja politikai pártnak, és politikai tevékenységet sem folytathat.

Nem lehet országgyűlési vagy önkormányzati képviselő, polgármester, illetőleg a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény hatálya alá tartozó állami vezető, tisztsége ellátásán kívül – a tudományos, művészeti, irodalmi, oktató és műszaki alkotó tevékenység kivételével – más kereső foglalkozást nem folytathat, és ezzel sem veszélyeztetheti függetlenségét és pártatlanságát.

Nem lehet gazdasági társaság és szövetkezet vezető tisztségviselője vagy felügyelő bizottságának tagja, valamint gazdasági társaság személyes közreműködésre kötelezett vagy korlátlanul felelős tagja, nem lehet választott bíróság tagja. A bíró köteles a tisztségéhez méltó, kifogástalan magatartást tanúsítani, és tartózkodni minden olyan megnyilvánulástól, amely a bírósági eljárásba vetett bizalom, vagy a bíróság tekintélyének csorbítására lenne alkalmas, minden ügyben befolyástól mentesen és részrehajlás nélkül köteles eljárni. A bíróság elnökének, elnökhelyettesének, valamint kollégiumvezetőjének és csoportvezetőjének – a Polgári perrendtartásban (1952. évi III. törvény) meghatározott – hozzátartozója az általa vezetett bíróságon, kollégiumban vagy csoportban bíróként nem működhet (együttalkalmazási tilalom).

A bírót hivatása méltóságának és felelőssége súlyának megfelelő, függetlenségét biztosító javadalmazás illeti meg. Ugyancsak a bírói függetlenség biztosítékául szolgál a *bírák mentelmi jogának* szabályozása.

Hivatásos bíróval (valamint – az igazságszolgáltatásban való részvételével összefüggő cselekmény miatt – ülnökkel) szemben büntető vagy szabálysértési eljárást indítani, vagy ilyen eljárásban kényszerintézkedést alkalmazni – a tettenérés esetét kivéve – csak a köztársasági elnök – a Legfelsőbb Bíróság elnöke esetében az Országgyűlés – hozzájárulásával lehet. A *bírák fegyelmi ügyeiben* a fegyelmi bíróságok folytatják le az eljárást.

## 2.5. Az ügyészség

A nyugat-európai polgári államok az ügyészi funkciót az állam büntető hatalmának gyakorlásához kötik. Az ügyészt a legszélesebb értelemben felfogott büntető igazságszolgáltatás részének tekintik, akinek fő feladata a bűnüldözés. A bűnüldözésnek része a bűncselekmények felderítése, a felelősségre vonás érdekében a bírói eljárás megindítása a vádemeléssel, valamint a vád képviselője a bíróság előtt. Az ügyészi funkció kiterjed a nyomozás törvényességének és a büntetés végrehajtásának ellenőrzésére is. Az ügyész, mint közvádló, a vádindítvány útján képviseli a törvényességet, valamint a végrehajtó hatalom büntető politikáját.

Magyarországon a modern polgári ügyészségi szervezet kialakítására az 1871. évi XXXIII. törvénycikkkel került sor. Az ügyészség az igazságügy-miniszternek alárendelten működött. A kelet-európai, volt szocialista országokban az 1936. évi szovjet (sztálini) alkotmány mintájára alakították ki az államszervezetet, a hatalom egységének elve alapján. Az ügyészséget szervezetileg a törvényhozó szervnek rendelték alá, de minden más állami szervtől függetlenítették, ugyanakkor a hagyományos ügyészi funkciók mellett – szovjet mintát követve – létrehozták az általános törvényességi felügyeletet, amely 2012-től eddigi formájában megszűnt. Ennek részeként az ügyészség ellenőrizhette a közigazgatás, a gazdálkodó szervek és a társadalmi szervek törvényes működését, állandó, rendszeres, tervszerű ellenőrzéseket végezve az érintett szerveknél. Helyére, a közérdekvédelmi feladatkör lépett (ennek része a törvényességi felügyelet), amelyben az ügyész nem önállóan, hanem a bíróság előtt érvényesít jogokat. Az ügyészség e feladatkörében ellenőrizheti a közigazgatás, a gazdálkodó szervek és a társadalmi szervek működését, bizonyos polgári jogköröket is gyakorolhat.

### 2.5.1. Az ügyészség feladat- és hatásköre

A hatályos szabályozás alapján az ügyészség nem önálló hatalmi ág, az Alaptörvény rendelkezéseinek megfelelően az igazságszolgáltatás közreműködője, amely az Országgyűlésnek felelős. Az ügyészségről az Magyarország Alaptörvényének „Az ügyészség” fejezete és a 2011. évi CLXIII. „Az ügyészségről”, valamint a 2011. évi CLXIV. „A legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról” szóló sarkalatos törvények rendelkeznek. Az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdése alapján: „A legfőbb ügyész és az ügyészség az igazságszolgáltatás közreműködőjeként az állam büntetőigényét érvényesíti. Az ügyészség üldözi a bűncselekményeket, fellép más jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szemben, valamint elősegíti a jogellenes cselekmények megelőzését.” Ennek érdekében az ügyészség az alábbi hatáskört gyakorolja:

- jogokat gyakorol a nyomozással összefüggésben: meghatározott ügyekben nyomozást végez, valamint felügyeletet gyakorol a nyomozás törvényessége felett;
- a bírósági eljárásban képviseli a közvádat;
- felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett;
- közreműködik annak biztosításában, hogy a társadalom valamennyi szervezete, minden állami szerv és állampolgár megtartsa a törvényeket, törvénysértés esetén pedig fellép a törvényesség érdekében
- a törvény által meghatározott feladat- és hatásköröket gyakorol.

Az ügyész köteles biztosítani a tudomására jutott bűncselekmények következetes üldözését, továbbá azt, hogy senkit törvényellenesen ne vonjanak büntetőjogi felelősségre, ne fozsanak meg személyi szabadságától, senkit törvénytelen jogfosztás, korlátozás vagy zaklatás ne érjen.



### **2.5.1.1. Nyomozás, felügyelet a nyomozás törvényessége felett**

A nyomozás törvényessége feletti felügyelet során az ügyészségre kettős feladat hárul, egyrészt biztosítani kell a bűncselekmények következetes üldözését, másrészt az eljárás alá vont személyek személyes szabadságjogainak védelmét. A törvényben meghatározott bűncselekmények nyomozása kizárólag az ügyészség hatáskörébe tartozik. Ilyenek például: a képviselők, az Országgyűlés által választott tisztségviselők, bírák, ügyészek által vagy ellen elkövetett bűncselekmények, vagy a hamis vád, hamis tanúzás, zugírászat, a katona által elkövetett katonai büntett stb.

Az ügyész a nyomozás törvényessége feletti felügyelete keretében:

- a törvényesség szempontjából felülvizsgálhatja a nyomozó szerveknek a feljelentések tárgyában és a nyomozások során tett intézkedéseit;
- felülvizsgálhatja az őrizetbe vétel elrendelésének törvényességét;
- elbírálja a nyomozás során hozott határozatok ellen, intézkedések és intézkedések elmulasztása miatt előterjesztett panaszokat és ellenvetéseket;
- nyomozást vagy feljelentés kiegészítést rendelhet el, annak lefolytatására a nyomozó hatóságot utasíthatja;
- törvényben meghatározott feltételek esetén gondoskodik a feljelentés elutasításáról vagy a nyomozás megszüntetéséről, illetőleg az ügyet közvetítői eljárásra utalja, a vádemelést elhalasztja, részben mellőzi vagy az ügyben vádat emel;
- egyes nyomozási cselekmények lefolytatására a nyomozó szerveket utasíthatja, egyes bűnügyeket a nyomozást folytató szervtől magához vonhat;
- a bűnözés elleni küzdelem érdekében összehangolt intézkedéseket kezdeményezhet a nyomozó vagy más érdekelt szerveknél.

A nyomozó szerv a nyomozásra vonatkozóan egyedi ügyekben adott ügyészi utasításokat köteles teljesíteni.

### **2.5.1.2. A vád képviselete, részvétel a bíróság előtti eljárásban**

Az ügyész a bírósági eljárásban, a büntető ügyekben vádat emel, képviseli a vádat, és indítványt tesz. Annak megvizsgálása céljából, hogy az adott ügyben az eljárás és a határozat, valamint a végrehajtás megfelel-e a törvényeknek, bármely büntetőügy iratait magához kérheti. A büntetőeljárásban az ügyész a vád ura, a bíróság a vádon túl nem terjeszkedhet. Az ügyész egyrészt módosíthatja a vádat, amely esetben a bíróság csak a módosított vád szerint folytathatja az eljárást és szabhat ki ítéletet. Másrészt az ügyész el is ejtheti a vádat, amely esetben a bíróság megszünteti az eljárást.

### **2.5.1.3. Az ügyész büntetés végrehajtásával kapcsolatos szerepe**

Az ügyész felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett, felügyelete kiterjed a bíróság által kiszabható valamennyi büntetés és intézkedés végrehajtásának törvényességére, függetlenül attól, hogy a végrehajtást melyik állami szerv fogatosítja. Ennek keretében ellenőrzést folytathat a büntetés-végrehajtási intézményekben és a nyomozó hatóságoknál a személyes szabadságot korlátozó intézkedések fogatosítása, valamint a fogva tartás körülményei törvényességének vizsgálata céljából, valamint megtekintheti a fogva tartás körülményeit és rendjét szabályozó utasításokat és a fogva tartási iratokat.

Az ügyész köteles azonnal szabadlábra helyezni azokat, akiket törvényes határozat nélkül, vagy a határozatban megjelölt időponton túl tartanak fogva, ellenőrizheti az illetékes szerveknél a büntetések és intézkedések végrehajtására vonatkozó jogszabályok megtartását, meghallgathatja a fogva tartottakat, illetőleg felülvizsgálhatja a büntetőügyben hozott határozatok végrehajtásával kapcsolatos panaszokat.

#### 2.5.1.4. Az ügyészség közérdekvédelmi feladatai

Az ügyészség a büntetőjogon kívüli közérdekű feladat- és hatásköreit a törvénysértés kiküszöbölése érdekében elsősorban bírósági peres és nem peres eljárások megindításával (perindítási jog), valamint hatósági eljárások kezdeményezésével és jogorvoslat előterjesztésével (felhívás) gyakorolja.

##### *Az ügyész részvétele peres és nem peres eljárásban*

Ha a jogosult bármely okból nem képes jogainak védelmére, az ügyész polgári peres vagy nemperes eljárást indíthat, kivéve, ha a jogszabály szerint kizárólag meghatározott személy által érvényesíthető jogról van szó (pl. házasság felbontása, apaság vagy anyaság bírói megállapítása stb.). Az ügyész akkor is jogosult perindításra, ha erre – meghatározott esetben – külön törvény jogosítja fel. (Ilyen pl. az egyesülési jogról szóló törvény, de maga az ügyészségi törvény is, amely alapján az ügyész a felhívás eredménytelensége esetén az alapügyben hozott jogerős határozatot bíróság előtt támadhatja meg.) Az eljárásban való részvétele során az ügyésznek tiszteletben kell tartania a felek rendelkezési jogát, ezért jogról nem mondhat le, kötelezettséget nem vállalhat, egyezséget nem köthet. Az ügyész az általa indított ügyben hozott bírósági határozatokkal szemben jogorvoslattal élhet.

Az ügyész:

- a perben felperesként, vagy az ellene indított perben alperesként vesz részt,
- a mások között folyó perben törvény felhatalmazás alapján felléphet, vagy
- a más által indított perbe beléphet.

A törvény perindításra jogosíthatja az ügyészt különösen:

- a nemzeti vagyonnal történő rendelkezéssel,
- a közpénzek jogszerűtlen felhasználásával,
- a semmis szerződéssel a közérdekben okozott sérelem megszüntetésével,
- a közhiteles nyilvántartásba bejegyzett adatokkal,
- a környezet, természet, és termőföld védelmével,
- magánszemélyek fogyasztói szerződésai megtámadásával,
- család jogállás megváltoztatásával összefüggésben.

Ha a törvény az ügyészt perindításra jogosítja, az eljárás közérdekűségét vélelmezni kell.

##### *Az ügyészi törvényességi felügyelet (egyes hatósági eljárásokhoz és intézményekhez kapcsolódó ügyészi feladatok)*

Az ügyészi törvényességi felügyelet *szervi hatálya* kiterjed a minisztériumokra, a Kormánynak alárendelt más országos hatáskörű szervekre, a regionális és helyi közigazgatási, az önkormányzati igazgatás körébe tartozó szervekre, valamint más olyan Kormánynál alacsonyabb szintű szervekre és tisztségviselőkre, amelyek hatósági, vagy jogalkalmazási feladatot látnak el. A felügyelet *tárgyi hatálya* a fent részletezett szerveknél kiterjed a jogalkalmazó tevékenységre, egyedi döntésekre, intézkedésekre. Az ügyészi törvényességi felügyelet eszközei közé tartozik az ellenőrzés, a felügyeleti intézkedések foganatosítása, valamint a keresetindítási jog. Az ellenőrzés törvényességi szempontok szerint valósítható meg, nem terjed ki célszerűségi, gazdaságossági szempontokra.

Az ügyész ellenőrzi a közigazgatási hatóságok, valamint a bíróságon kívüli más jogalkalmazó szervek által hozott egyedi, bíróság által felül nem bírált jogerős, vagy végrehajtható döntések, valamint hatósági intézkedések törvényességét. Az ügyész *felhívással él* a törvénysértés megszüntetése érdekében. Az ügyész a felhívásban indítványozhatja a törvénysértő döntés végrehajtásának felfüggesztését. A felhívás címzettje a végrehajtást a döntésig köteles azonnal felfüggeszteni, és erről az ügyészt egyidejűleg tájékoztatni.

Az ügyész a felhívást az ügyben eljáró szerv felügyeleti szervéhez nyújtja be. Ha a döntést hozó szervnek nincs felügyeleti szerve, vagy felügyeleti szerve a Kormány, vagy ha az ügyben felügyeleti intézkedés jogszabály alapján kizárt, a felhívást az ügyész a döntést hozó szervhez nyújtja be. A felhívás eredménytelensége esetén az ügyész az alapügyben hozott jogerős döntést támadhatja meg a bíróság előtt.

Az ügyész a jogszabályokban megállapított feltételek fennállása esetén azok ellen, akik a törvényt megsértették, büntető, fegyelmi, szabálysértési és kártérítési eljárást kezdeményezhet. E kezdeményezési jog valamennyi ügyészségi tevékenységi körben megilleti az ügyészt.

A törvényt sértésnek nem minősülő hiányosság és az olyan csekély jelentőségű törvényt sértésre, amely fellépést tesz indokolttá az ügyész *jelzésben* hívja fel az illetékes szerv vezetőjének figyelmét.

Az ügyész ellenőrizheti a gyermekvédelmi intézmények működésének törvényességét. Jogszabály egyes közigazgatási és szabálysértési eljárásban elrendelt kényszerintézkedések foganatosítását, egyéb eljárási cselekmények elvégzését, illetve titkos információszerezésre irányuló - büntetőeljáráson kívüli - hatósági eljárás megindítását, az ügyész előzetes jóváhagyásához kötheti vagy feljogosíthatja az ügyészt ezek megtiltására.

#### ***A szabálysértési ügyekkel kapcsolatos ügyészi feladatok***

Ha a szabálysértési hatóság büncselekményt bírált el szabálysértésként, az ügyész a határozat ellen a büncselekmény elévülési idején belül élhet felhívással. Az ügyész törvényben meghatározott szabályok szerint elbírálja a szabálysértési hatóság intézkedés és határozata ellen benyújtott panaszt. Az ügyész határozata a szabálysértési hatóságra kötelező.

#### ***Egyes jogi személyekkel és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekkel kapcsolatos ügyészi feladatok***

Az ügyészt törvényben meghatározott jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezetek (együtt: jogi személy) *közhiteles nyilvántartásba* vételét (bejegyzését), törlését elrendelő, valamint nyilvántartásba bejegyzett adatok változásával kapcsolatban hozott bírósági határozattal szemben jogorvoslati, vagy perindítási jog illeti meg. Ha a közhiteles nyilvántartás adata törvényt sértő, az ügyész az adat törlését, kijavítását, megváltoztatását kezdeményezheti. Ha az ügyész törvény alapján jogi személy *működésének* törvényességét ellenőrizheti, a bejegyzésről, illetve nyilvántartási adataiban történő változásról rendelkező bírósági határozatot az ügyéssel közölni kell. Ha jogi személy működésének törvényessége felett bíróság, közigazgatási hatóság, vagy más jogalkalmazó szerv gyakorol törvényességi felügyeletet az ügyész *törvényességi felügyeleti eljárást* kezdeményezhet.

Az ügyész a jogi személy feloszlatása, megszüntetése, vagy a törvényes működés helyreállítása érdekében pert indít, ha a tudomására jutott súlyos jogszabálysértés, illetve más adat vagy körülmény folytán alappal tehető fel, hogy a jogi személy működését beszüntette, illetve az Alaptörvény vagy jogszabályt sértő tevékenységet folytat.

### **2.5.2. Az ügyészség szervezete**

Az ügyészség független, csak a törvényeknek alárendelt önálló alkotmányos szervezet.

Az ügyészség önálló - közhatalmi feladatot megvalósító - szervtípus, amely az Országgyűlésnek felelős, de minden más közhatalmi szervvel mellérendeltségi viszonyban, külső kapcsolataiban független szervként, csak a törvényeknek és más jogszabályoknak alárendelten működik. Az ügyészség szervezetének és működésének, a legfőbb ügyész és az ügyészek jogállásának részletes szabályait, valamint javadalmazásukat sarkalatos törvény határozza meg.

Az ügyészi szervezet élén a **legfőbb ügyész** áll, aki:

- az ügyészi szervezetet a legfőbb ügyész vezeti és irányítja;
- kinevezi az ügyészeket;
- bűncselekmény nyomozását ügyészség hatáskörébe vonhatja;
- büntetőügyekben hozott jogerős határozatok ellen felülvizsgálati indítványt nyújthat be a Kúriához;
- jogegységi eljárást kezdeményezhet a Kúria előtt;
- indítványozza a mentelmi jog felfüggesztését;
- jogszabály tervezetére – kivéve az önkormányzati rendelet – véleményt nyilváníthat;
- a törvény kezdeményezésére, illetve rendelet és közjogi szervezetszabályzó eszköz kibocsátására jogosult szervnél jogszabály, illetve közjogi szervezetszabályzó eszköz alkotását, módosítását, vagy hatályon kívül helyezését javasolhatja;
- tanácskozási joggal részt vehet az Országgyűlés ülésein és a Kúria teljes ülésén;
- a Kúria előtti jogegységi eljárásban gyakorolja a külön törvényben meghatározott jogkörét;
- az Alkotmánybírósághoz fordulhat az ügyész részvételével lefolytatott egyedi ügyben alkalmazott jogszabály Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét okozó alaptörvény-ellenesség vizsgálat érdekében, valamint a jogi normák nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát;
- továbbá gyakorolja a kötelező erővel nem ismert vélemény-nyilvánítást a Kúria előtti eljárásokban. Ennek során az ügyész nem a per alanyaként, hanem pártatlan külső szereplőként, a közérdek védelmében fejt ki álláspontját a Kúria előtti eljárásokban („amicus curiae”).

A Magyar Köztársaság legfőbb ügyészt az ügyészek közül – a köztársasági elnök javaslatára – az Országgyűlés a képviselők kétharmadának szavazatával kilenc évre választja.

A legfőbb ügyész évente beszámol az Országgyűlésnek és köteles az Országgyűlés ülésén a képviselői kérdésekre választ adni. A legfőbb ügyész az Országgyűlésnek felelős.

Az ügyészség a legfőbb ügyész vezetése és irányítása alatt álló centralizált, hierarchizált szervezet. Az ügyészségek szervezetét és működését – beleértve a belső egységek közötti munkamegosztást is – a legfőbb ügyész utasítása szabályozza. Az ügyészeket – a helyettesei kivételével – a legfőbb ügyész nevezi ki és menti fel, velük kapcsolatban a munkáltatói jogok teljessége illeti meg, amelynek egy részét átruházott hatáskörben más vezetői munkakört betöltő ügyészségi alkalmazottak is gyakorolhatják. Az ügyészeknek *utasítást* csak a legfőbb ügyész és a felettes ügyész adhat.

A Magyarországon a következő *ügyészi szervek* működnek:

- a Legfőbb Ügyészség;
- fellebbviteli főügyészségek (az ítéletábránál ismertetett öt székhelyen);
- főügyészségek (a megyékben és a fővárosban, továbbá a budapesti székhelyű Központi Nyomozó Főügyészség);
- járási ügyészségek.

### 2.5.3. Az ügyészek jogállása

A legfőbb ügyész az ügyészt első alkalommal pályázat alapján nevezi ki az ügyészi tisztségbe. Kinevezés előtt a pályázónak pályaaalkalmassági vizsgálaton kell részt vennie.

A *függetlenség* biztosítása érdekében az ügyésszel kapcsolatban szigorú *összeférhetetlenségi* szabályok érvényesülnek.

Az ügyész nem lehet tagja pártnak, és politikai tevékenységet sem folytathat, nem lehet egyidejűleg országgyűlési vagy önkormányzati képviselő, tudományos, oktatói (edzői, versenybírói), művészeti, illetőleg szerzői jogvédelem alá eső tevékenységen kívül más kereső foglalkozást nem folytathat, munkaköri feladataihoz kapcsolódó nyilvános szerepléséért tiszteletdíjat nem fogadhat el, nem lehet gazdasági társaság felügyelő bizottságának, illetőleg személyes közreműködésre kötelezett tagja, valamint hivatásával összeférhetetlen egyéb tisztséget sem vállalhat. Az ügyészeket *mentelmi jog* illeti meg. A legfőbb ügyészt az Országgyűlés, a többi ügyészt, ügyészségi titkárt, fogalmazót és nyomozót pedig a legfőbb ügyész hozzájárulása nélkül őrizetbe venni, ellene büntető-, illetőleg szabálysértési eljárást indítani, vagy ilyen eljárásban kényszerintézkedést alkalmazni – a tettenérés esetét kivéve – nem lehet. E jogról – a szabálysértési eljárás kivételével – lemondani nem lehet. Alaptörvény szerint a legfőbb ügyész kivételével az ügyész szolgálati jogviszonya az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig állhat fenn.

## 2.6. Az alapvető jogok biztosa

Az alapvető jogok biztosának intézménye jelentős múltra tekinthet vissza. A jogintézmény a skandináv államokban, elsősorban Svédországban alakult ki a XIX. század elején, Európa további területein az 1960-as évektől indult rendkívül gyors fejlődésnek, a volt szocialista országokban az 1980-as évek végén és a 90-es évek elején a rendszerváltozások következtében jött létre. Funkcióit tekintve pótlólagos garanciákat teremtett az alapvető állampolgári jogok biztosítására, valamint a végrehajtó hatalom parlamenti ellenőrzésére is.

Az országgyűlési biztos a törvényhozó hatalom intézménye, ezért e tisztség betöltéséről is a parlament dönt. Elsődleges feladata annak ellenőrzése, hogy a közigazgatásban a törvényesség megvalósul-e. A vizsgálat azonban arra is kiterjed, hogy a hatóság munkájában nincsen-e mulasztás, illetőleg hogyan bánnak az ügyfelekkel, vizsgálhatják továbbá a mérlegelési jogkörben hozott döntéseket.

Az ombudsman hatásköre rendszerint kiterjed az országos és a helyi igazgatás ellenőrzésére is, amelyet általában a rendes jogorvoslati eljárást követően gyakorolhat. A bírói függetlenség elvéből következően azonban az igazságszolgáltatásra nem terjed ki az országgyűlési biztos vizsgálati lehetősége. Az állampolgárok az országok többségében közvetlenül fordulhatnak panaszaiikkal az országgyűlési biztoshoz.

Az ombudsmani tisztség általában egyszemélyes, de pl. Svédországban vagy Ausztriában három-négytagú kollégiumok látják el a feladatot. Tevékenységük jellemzője, hogy általában nincsen közvetlen intézkedési jogosultságuk, intézkedésük ereje munkájuk sajtónyilvánosságában rejlik. Svédországban például az ombudsman hétfőnként ad tájékoztatást az előző heti ügyekről és intézkedésekről.

Az ombudsman azonban nemcsak az egyes államokban található meg. Az Európai Unióról szóló maastrichti egyezmény 1991-ben létrehozta az Európai Unió ombudsmanja intézményét. Az ombudsmannt az Európai Parlament választja meg. Jogköre kiterjed – az Európai Unió Bírósága kivételével – az Unió valamennyi intézményének vagy testületének működésére. Az Európai Unió ombudsmanja feladatai ellátása során független, nem utasítható, és megbízatásának időtartama alatt nem folytathat más foglalkozást.

Magyarországon az országgyűlési biztosi intézmény nem támaszkodhatott történelmi hagyományokra, közjogi előzményekre.

Az országgyűlési biztosról, a reá vonatkozó részletes szabályozást külön törvénybe utalva, az 1989. évi XXXI. törvénnyel történt átfogó alkotmánymódosítás rendelkezett mindössze egyetlen paragrafusban.

Az Alkotmány ekkor egyetlen országgyűlési biztosi tisztség létesítéséről szólt, de lehetőséget biztosított arra, hogy az Országgyűlés egyes alkotmányos jogok védelmére külön biztost válasszon.

A külön biztosok közül elsőként a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény rendelkezett, létrehozva az adatvédelmi biztosi intézményt. Az Alkotmány 32/B §-ában foglalt felhatalmazás alapján végül az 1993. évi LIX. törvény rögzítette részletesen az országgyűlési biztosok feladatáról, jogállásáról, választásáról, eljárásáról szóló szabályokat. Ugyanebben az évben az 1993. évi LXXVII. törvény rendelkezett a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól, s egyben szabályozta a nemzetiségi kisebbségi biztos feladatait is.

Az országgyűlési biztosok megválasztására első alkalommal 1995-ben került sor. Az általános hatáskörű országgyűlési biztos és a szakombudsmanok egymással mellérendeltségi viszonyban vannak, s az egyes biztosok a maguk szakterületén önálló jogkörben járnak el. A törvény csupán a biztosok helyettesíthetőségéről rendelkezik.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény módosításáról szóló 2007. évi XXXVII. törvény 2007. július 2-i hatállyal megszüntette az általános hatáskörű országgyűlési biztos helyettesének tisztségét. Ezzel együtt fogalmazódott meg az a szándék, hogy jöjjön létre „a jövő nemzedékek biztosa”, akit az Országgyűlés az egészséges környezethez való alapvető jog védelmére érdekében külön biztosként választott meg.

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa figyelemmel kíséri, értékeli és ellenőrzi azon jogszabályi rendelkezések érvényesülését, amelyek biztosítják a környezet és a természet állapotának fenntarthatóságát és javítását. Feladatkörébe tartozott a mindezekkel kapcsolatban tudomására jutott visszasságok kivizsgálása vagy kivizsgáltatása, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedések kezdeményezése.

Az Alaptörvény az ombudsmani funkciót korszerű elnevezéssel *alapvető jogok biztosaként* határozza meg, akinek az Országgyűléshez való viszonya nem elnevezésében, hanem az Országgyűlés általi megválasztásában és beszámolási kötelezettségében nyilvánul meg. Az Alaptörvény új megközelítésében nincsenek külön biztosok, hanem egy alapvető jogok biztosa működik. Feladatait a helyetteseivel való munkamegosztásban látja el, akiket maga nevez ki.

Az alapvető jogok biztosáról Magyarország Alaptörvényének „Az alapvető jogok biztosa” fejezet, valamint „az alapvető jogok biztosáról” szóló 2011. évi CXI. sarkalatos törvény rendelkezik.

Az Alaptörvény alapján (30. cikk) az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti. Az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja, vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.

Az alapvető jogok biztosának helyettesei a jövő nemzedékek érdekeinek (a gyermekekét, valamint az Alaptörvény „P” cikkelyében foglaltakat), valamint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét látják ki.

Az adatvédelmet, azaz a személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű, és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülését és elősegítését a 2012-től a független és csak a törvényeknek alárendelt, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) látja el, amely elnöke az adatvédelmi ombudsman helyére lépett, és amely független az alapvető jogok biztosának hivatalától.

A NAIH elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki 9 évre a köztársasági elnök. (A 2011. évi CXII. törvény „az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról.”)

### 2.6.1. Az alapvető jogok biztosának jogállása

Az alapvető jogok biztosja az Országgyűlés szerve, kizárólag neki felelős. Tevékenységének tapasztalatairól – ennek keretében az alkotmányos jogok hatósági eljárásokkal kapcsolatos jogvédelme helyzetéről, valamint az általa tett kezdeményezések, ajánlások fogadtatásáról és eredményéről – évente beszámol az Országgyűlésnek. A beszámolót az országgyűlési határozathozatalt követően a Magyar Közlönyben kell közzétenni.

Az alapvető jogok biztosát és helyetteseit az Országgyűlés a köztársasági elnök javaslatára választja meg *hat évre* a képviselők kétharmados többségi szavazatával. Az országgyűlési biztosok egyszer újraválaszthatók. A javasolt személyeket az Országgyűlés illetékes bizottsága – véleményezési jogkörrel – meghallgatja. A helyetteseket az alapvető jogok biztosának javaslatára választja meg az Országgyűlés hat évre. A nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettes jelölését megelőzően ki kell kérni a nemzetiségek érdekképviselőiteinek vezetőjének véleményét is.

Az alapvető jogok biztosának olyan egyetemi jogi végzettségű, büntetlen előéletű magyar állampolgár választható meg, aki kiemelkedő tudású elméleti jogász, illetve legalább tíz év szakmai gyakorlattal rendelkezik az alkotmányos jogokat érintő eljárások lefolytatásában, és azok felügyeletében vagy tudományos elméletében jelentős tapasztalatokkal rendelkezik, valamint köztisztviselőnek örvendő és 35. évét betöltötte.

Nem lehet az alapvető jogok biztosja az, aki a választásra irányuló javaslat megtételének időpontját megelőző négy évben országgyűlési és európai parlamenti képviselő, köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság tagja, a Kormány tagja, államtitkár, közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár, a helyi önkormányzati képviselő-testület tagja, jegyző, ügyész, a fegyveres erők, a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagja, valamint pártalkalmazott volt.

A kizáró feltétel azt kívánja megelőzni, hogy az ombudsman esetleg saját korábbi tevékenységét vizsgálhassa. Az országgyűlési biztos jogállásának fontos elemét rögzíti a törvény, amikor kimondja, hogy eljárása során független, intézkedését kizárólag az Alaptörvény és törvények alapján hozza meg.

Függetlenségének biztosítékai a reá vonatkozó összeférhetlenségi szabályokban és mentelmi jogának törvényi szabályozásában rejlenek. Megbízatása összeférhetetlen minden más állami, önkormányzati, társadalmi és politikai tisztséggel.

Az alapvető jogok biztosja más kereső foglalkozást nem folytathat, és egyéb tevékenységéért – kivéve a tudományos, az oktató, a művészeti, a szerzői jogvédelem alá eső, a lektori és a szerkesztői tevékenységet – díjazást nem fogadhat el. Nem lehet gazdasági társaság vezető tisztségviselője, felügyelő bizottságának tagja, továbbá személyes közreműködésre kötelezett tagja. Az alapvető jogok biztosja és helyettesei, valamint a NAIH elnöke nem lehetnek tagjai pártnak. Politikai tevékenységet nem folytathat, politikai nyilatkozatokat nem tehet. Ha az alapvető jogok biztosával kapcsolatban összeférhetlenségi ok áll fenn, köteles azt a megválasztását követő tíz napon belül megszüntetni. Ennek megtörténteig e tisztségéből eredő jogkörét nem gyakorolhatja. Ha e törvényi előírásnak nem tesz eleget, az összeférhetlenség megállapításáról az Országgyűlés a képviselők kétharmadának a szavazatával dönt. Az alapvető jogok biztosát a képviselőkkel azonos *mentelmi jog* illeti meg, amely kiterjed mind a felelőtlenségre, mind a sérthetlenségre. Az alapvető jogok biztosát a mentelmi jog a megválasztásának napjától megilleti, de a mentelmi jog szempontjából már az e tisztségre javasolt személyt is úgy kell tekinteni, mintha az alapvető jogok biztosja lenne.

Az alapvető jogok biztosja *megbízatása* a megbízatási idő leteltével, halállal, lemondással, összeférhetlenség kimondásával, felmentéssel, tisztségtől való megfosztással szűnik meg. A *lemondást* írásban kell közölni az Országgyűlés elnökével, aki köteles azt elfogadni.

*Felmentéssel* szűnhet meg a megbízás, ha az ombudsman neki fel nem róható okból kilencven napon túlmenően nem képes megbízatásából eredő feladatainak eleget tenni.

Ha az alapvető jogok biztosa neki felróható okból nem tesz eleget megbízatásából eredő feladatainak, vagy jogerős ítéletben megállapított büntettet követ el, illetőleg tisztségére más módon méltatlanná válik, az Országgyűlés *megfoszthatja a tisztségétől*. A megfosztást az Országgyűlés mentelmi és összeférhetetlenségi bizottsága indítványozhatja.

### 2.6.2. Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatásköre

Az alapvető jogok biztosának feladata, hogy alapjogvédelmi tevékenységet lásson el. Az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat – az alkotmányos jogokkal összefüggésben okozott sérelmet, illetőleg ennek közvetlen veszélyét kell érteni - vizsgálja vagy kivizsgálta, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen. A törvény nem határozza meg az alkotmányos visszasság fogalmát.

Az ombudsman eljárásának megindítása érdekében bárki fordulhat hozzá, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetőleg közszolgáltatást végző szerv eljárása, ennek során hozott határozata, intézkedése, illetőleg a hatóság intézkedésének elmulasztása következtében alkotmányos jogaival kapcsolatban sérelem érte vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn (feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincsen számára biztosítva).

Az állampolgárok az alapvető jogok biztosához fordulhatnak utólagos normakontroll (jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhang utólagos vizsgálata) céljából. A biztos a kérelmet mérlegeli, és ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvényellenessége fennáll, határozott kérelmet tartalmazó indítvánnyal élhet az Alkotmánybíróság felé.

Az alapvető jogok biztosa az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalból is eljárhat, ha az eljárásnak az előbbieken említett feltételei fennállnak. Az országgyűlési biztoshoz való fordulás miatt senkit nem érhet hátrány. Ha a beadványt benyújtó személy kéri, kiléte nem fedhető fel. Az alapvető jogok biztosához benyújtott valamennyi beadvány illetékmentes. Az ombudsman a hozzá benyújtott beadványt – kivéve, ha megítélése szerint a beadványban szereplő visszasság csekély jelentőségű – köteles megvizsgálni, a vizsgálat megtagadásáról pedig a beadványt tevő személyt értesíti.

A vizsgálathoz szükséges és általa célszerűnek tartott intézkedést – a törvény keretei között – az alapvető jogok biztosa maga választja meg. Közvetlen beavatkozási lehetősége nincsen, ilyen közhatalmi jogosítvánnyal nem rendelkezik, viszont joga van kezdeményezni a közhatalmi szervek eljárását.

Az alapvető jogok biztosa vizsgálata csak az 1989. október 23-a után indult eljárásokra terjed ki. Ha az ügyben jogerős határozat született, ennek közlésétől számított egy éven belül beadvánnyal lehet az országgyűlési biztoshoz fordulni.

Az alapvető jogok biztosa *hatásköre* kiterjed:

- a közigazgatási feladatot ellátó szervekre;
- a közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szervekre, e jogkörükben;
- a Magyar Honvédségre és a rendvédelmi szervekre;
- nemzetbiztonsági szolgálatokra;
- a nyomozó hatóságokra (az ügyészégi nyomozást végző ügyészégi szerve is);
- a helyi önkormányzatokra és a kisebbségi önkormányzatokra;
- a köztisztviselőkre;
- a közjegyzőkre;



- a megyei bírósági végrehajtóra és az önálló bírósági végrehajtóra;
- a közszolgáltatást végző szervre.

Nem terjed ki azonban hatásköre az Országgyűlésre, a köztársasági elnökre, az Alkotmánybíróságra, az Állami Számvevőszékre, a bíróságokra, az ügyészségekre, kivéve az ügyészségi nyomozást végző ügyészségi szervezetet, valamint a választási szerv tevékenységére.

Az adatvédelmi területén a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) hatásköre, vizsgálatának tárgya a konkrét jogsérelem, vagy annak közvetlen veszélye, szervi hatálya minden adatkezelőre kiterjed, és szélesebb körben alkalmazhat kényszerítő jellegű jogi eszközöket (felszólítás, kötelezettség előírása).

Az alapvető jogok biztosát széleskörű ellenőrzési jog illeti meg. A jogerősen befejezett ügyekre vonatkozóan jogosult bármely hatóság helyiségébe belépni, a hatóságnál keletkezett iratokba betekinteni, azok megküldését, vagy ha ez nem lehetséges, róluk másolat készítését kérni. Jogosult a hatóságtól az általa lefolytatott eljárással, vagy annak elmulasztásával kapcsolatban adatokat, felvilágosítást kérni, az ügyintézőt vagy az érintett szerv bármely munkatársát meghallgatni, a szerv vezetőjét, felügyeleti szervének vezetőjét, vagy az arra egyébként jogszabályban feljogosított szervezet vizsgálat lefolytatására felkérni. Az általa vizsgált ügyben bármely szervtől – ideértve a törvény szerint hatóságnak nem minősülő szerveket is – vagy annak munkatársától írásbeli magyarázatot, nyilatkozatot, felvilágosítást vagy véleményt kérhet.

Az alapvető jogok biztosa a lefolytatott vizsgálat eredményéről, illetőleg esetleges intézkedéséről a beadványt tevő személyt értesíti, a nyilvánvalóan alaptalan, továbbá az ismételten előterjesztett és érdemben új tény, adatot nem tartalmazó beadványt elutasítja, a nem jogosult által, valamint névtelenül benyújtott beadványt pedig – döntése indoklása mellett – elutasíthatja. Az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott, de más szerv hatáskörébe tartozó beadványt – a beadványt tevő egyidejű értesítése mellett – a hatáskörrel rendelkező szervhez teszi át. (Adatvédelmi ügyekben a NAIH-hoz)

### **2.6.3. Az alapvető jogok biztosának intézkedései**

Ha a lefolytatott vizsgálat alapján az országgyűlési biztos azt állapítja meg, hogy a visszásság fennáll, annak orvoslására a következő intézkedéseket teheti: ha a rendelkezésre álló adatok szerint az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot az előidéző szerv saját hatáskörében meg tudja szüntetni, az alapvető jogok biztosa a visszásság orvoslása céljából – az érintett szerv egyidejű értesítése mellett – ajánlással fordulhat a visszásságot előidéző szerv felügyeleti szervéhez. Állásfoglalásáról, valamint a megtett intézkedésről a felügyeleti szerv az ajánlás kézhezvételétől számított 30 napon belül értesíti az ombudsmant. Ha a felügyeleti szerv az ajánlásban foglaltakkal nem ért egyet, az alapvető jogok biztosa 15 napon belül tájékoztatja a felügyeleti szervet az ajánlás fenntartásáról, módosításáról, vagy visszavonásáról.

Ha a szervnek nincs felügyeleti szerve, az alapvető jogok biztosa a vizsgált hatóság számára tesz ajánlást.

Ha az alapvető jogok biztosa vizsgálata során a személyes adatok védelmével, vagy közérdekű adatok megismeréséhez való joggal összefüggésben visszásságot érez, bejelentéssel fordul a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz.

Az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybíróságnál indítványozhat utólagos normakontrollt, a jogszabály vagy az állami irányítás egyéb jogi eszköze nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát.

Az alapvető jogok biztosa – az ügyészségről szóló törvényben foglaltak szerint – az ügyésznél törvényességi felügyeleti eljárást kezdeményezhet.

Ha az alapvető jogok biztosa eljárása során szabálysértést vagy fegyelmi vétség alapos gyanúját észleli, az illetékes szervnél felelősségre vonásra irányuló eljárást kezdeményezhet, bűncselekmény alapos gyanúja esetén pedig kezdeményezi azt.

Ha az alapvető jogok biztosa megítélése szerint a visszásság valamely jogi norma nem egyértelmű rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vezethető vissza, javasolhatja – a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében – az illetékes állami szervnél jogi norma kiadását, módosítását vagy hatályon kívül helyezését.

Ha az alapvető jogok biztosa által megkeresett szerv az érdemi állásfoglalás kialakítását és az annak megfelelő intézkedést elmulasztja, vagy az alapvető jogok biztosa az állásfoglalással, a megtett intézkedéssel nem ért egyet, az ügyet az éves beszámolója keretében az Országgyűlés elé terjeszti kivizsgálás céljából.

Ha a beadvány alapján feltételezhető, hogy a hatóságnak nem minősülő szervezet tevékenysége vagy mulasztása természetes személyek nagyobb csoportjának alapvető jogait súlyosan sértő, az alapvető jogok biztosa kivételes vizsgálatot is lefolytathat.

Kirívóan súlyos, illetve az állampolgárok nagyobb körét érintő visszásság esetén az országgyűlési biztos indítványozhatja az Országgyűlésnek az adott kérdés napirendre tűzését már az éves beszámolót megelőzően.

Az alapvető jogok biztosa feladatával kapcsolatos ügyvitel és előkészítés teendőit az Alapvető Jogok Biztosa Hivatala látja el.

## **2.7. Az Alkotmánybíróság**

A modern alkotmánybíráskodás a XIX. század elején az Amerikai Egyesült Államokban alakult ki, Európában pedig a XX. században jelent meg. Az alkotmányvédelem szervezetrendszere a század végére teljesebben alakult ki. A modern alkotmánybíráskodásnak két – egymástól alapvetően eltérő – formája alakult ki.

Az alkotmánybíráskodás kialakulásának eredeti indoka az Egyesült Államokban a szövetségi és a tagállami hatásköri összeütközés vizsgálata volt. A Szövetségi Legfelsőbb Bíróság 1803-ban egy konkrét ügy eldöntése kapcsán gyakorlati megfontolásból jutott arra az elhatározásra, hogy egy törvényt az alkotmányhoz mérjen. Az alkotmánybíráskodás ekkortól nyert teret az Egyesült Államokban, de nagyon visszafogottan alkalmazták. Kialakulásának alapgondolata az volt, hogy minden bíró az alkotmányra tesz esküt, s ebből következően köteles nem létezőként kezelni, figyelmen kívül hagyni a szövetségi alkotmánnyal – majd később a jogszabályi hierarchiában magasabb szintű jogszabállyal – ellentétes jogszabályt.

Az USA-ban ma nincsen külön alkotmánybíróság, az alkotmánybíráskodást a rendes bíróságok végzik a büntető, polgári stb. ügyekben. A döntéshozatal előtt megvizsgálják, hogy az adott ügyben alkalmazandó jogszabály nem alkotmányellenes-e. Mindig konkrét normakontrollt valósítanak meg, absztrakt normakontroll nem is kezdeményezhető. Miután valamennyi bíróság jogosult alkotmánybíráskodásra, meglehetősen nagy jogbizonytalanság keletkezik, amely csak akkor szűnik meg, ha a konkrét normakontrollnak alávetett jogszabály alkotmányellenességét a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság is megállapítja. Odáig azonban az ügyeknek csak jelentéktelenül kis része jut el, az is viszonylag hosszú idő után.

Az európai alkotmánybíráskodásban az absztrakt normakontroll valósul meg, amelyet a hatalommegosztás rendszerében általában elkülönült szervezetben, önálló hatalmi ággként működő alkotmánybíróság gyakorol. Tevékenysége során mind a törvényhozó, mind a végrehajtó hatalom korlátjaként jelenik meg. Európában az első alkotmánybíróság Ausztriában 1920-ban létesült.

Magyarországon az Alkotmánybíróság 1990 óta működik. Az 1989. évi I. (alkotmánymódosító) törvény kilátásba helyezte az Alkotmánybíróság felállítását, amelyre azonban csak az átfogó alkotmánymódosítást megvalósító 1989. évi XXXI. törvény hatályba lépését követően került sor. Az Alkotmánybíróság hatáskörére, szervezetére, eljárására vonatkozó részletes szabályokról az 1989. évi XXXII. törvény rendelkezett. Az Országgyűlés 1989 novemberében választotta meg az Alkotmánybíróság első öt tagját, az Alkotmánybíróság tényleges működését 1990. január 1. napjától kezdte meg.

Magyarország Alaptörvényének „Az Alkotmánybíróság” része rendelkezik az Alkotmánybíróságról (24. cikkely). Az Alkotmánybíróság hatáskörének, szervezetének, működésének részletes szabályait a 2011. évi CLI. az Alkotmánybíróságról szóló sarkalatos törvény határozza meg.

Az Alkotmánybíróságról szóló törvény preambuluma alapján az Alkotmánybíróság a „demokratikus jogállam, az alkotmányos rend és az Alaptörvényben biztosított jogok védelme, a jogrendszer belső összhangjának megőrzése, valamint a hatalommegosztás elvének érvényre juttatása érdekében, az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként működik.” Az alkotmányos jogállamban az Alaptörvény értékrendjének át kell hatnia a teljes jogrendszert. Az Alkotmánybíróság önálló szerv, függetlenségét számos szervezeti és személyi garancia biztosítja. Elnökét és tagjait az Országgyűlés, elnökhelyettesét az Alkotmánybíróság tagjainak sorából az elnök javaslatára az Alkotmánybíróság teljes ülése választja meg. Az elnököt az Országgyűlés az Alkotmánybíróság tagjai közül választja meg a képviselők kétharmadának szavazatával. Az elnök megbízatása az alkotmánybírói hivatali ideje lejártáig tart.

### **2.7.1. Az Alkotmánybíróság feladat- és hatásköre**

Az alkotmánybíráskodás a jogállamiság fontos garanciája, amely biztosítja, hogy az alkotmányosság megtartása felett független bíróság őrökjön. Az Alaptörvény olyan hatásköröket állapít meg az Alkotmánybíróság számára, amelyek lehetővé teszik, egyrészt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésének megelőzését, másrészt a tényleges jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály által okozott jogsérelme kiküszöbölését.

Az Alaptörvény és Alkotmánybíróságról szóló sarkalatos törvény szerint az Alkotmánybíróság hatásköre a következő ügyekre terjed ki.

#### **2.7.1.1. Az Alaptörvénnyel való összhang előzetes vizsgálata - előzetes normakontroll**

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából megvizsgálja az elfogadott, de ki nem hirdetett törvényeket. Az alkotmányellenesség előzetes vizsgálata (előzetes normakontroll) alkalmazható az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény aggályosnak tartott rendelkezésére. Az előzetes normakontrollt a törvény kezdeményezője, a Kormány, az Országgyűlés elnöke, a köztársasági elnök, indítványozhatja. Előzetes normakontroll alkalmazható az Országgyűlés Házszabályára, amelyet az Országgyűlés - annak elfogadása előtt - az Alkotmánnyal való összhang vizsgálata céljából küldhet meg az Alkotmánybíróságnak. A nemzetközi szerződés megerősítése előtt, annak aggályosnak tartott rendelkezéseire vonatkozóan előzetes normakontrollt indítványozhat az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány és a köztársasági elnök.

#### **2.7.1.2. Az Alaptörvénnyel való összhang (az alkotmányellenesség) utólagos vizsgálata - utólagos normakontroll**

Az Alkotmánybíróság a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját.

Jogszabály, valamint közjogi szervezetszabályozó eszköz utólagos vizsgálatának (utólagos normakontroll) kezdeményezésére a korábbi szabályok alapján bárki jogosult volt, az új szabályozás alapján az állampolgárok utólagos vizsgálatot az alapvető jogok biztosánál kezdeményezhetnek. Az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálhatja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll.

Az alapvető jogok biztosát állampolgári kezdeményezés nélkül is megilleti az utólagos normakontrollra vonatkozó indítvány tételének joga.

Ha az Alkotmánybíróság megállapítja jogszabály vagy valamely közjogi szervezetszabályozó eszköz alkotmányellenességét, azt teljesen vagy részben megsemmisíti.

A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket, illetőleg rendelkezéseket azonban kizárólag akkor semmisítheti meg az Alkotmánybíróság, ha azok tartalma az élethez, emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó alkotmányos jogokat sérti.

Az Alkotmánybíróság hatáskörében megsemmisíti az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályt, vagy jogszabályi rendelkezést. Az Alkotmánybíróság a megsemmisítésről szóló határozatát közzé teszi a Magyar Közlönyben, illetőleg abban a hivatalos lapban, amelyben a közjogi szervezetszabályozó eszközt közzé tették.

### ***2.7.1.3. Bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt***

Az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény külön nevesíti a bírót, aki – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyankor kezdeményezheti az Alkotmánybíróság eljárását, ha az alkalmazandó jogszabályt, vagy jogszabályi rendelkezést (vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközét) alaptörvény-ellenesnek véli.

A bíró kérheti az alaptörvény-ellenesség megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását. Az Alkotmánybíróság hatáskörében megsemmisíti az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést.

### ***2.7.1.4. A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata***

Jogszabály, valamint bármely közjogi szervezetszabályozó eszköz nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát indítványozhatja az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke és a legfőbb ügyész és az alapvető jogok biztosa. A bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárást kezdeményezheti, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli. A vizsgálat eredményeként az Alkotmánybíróság a következő intézkedéseket teheti:

- ha a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal azonos vagy annál alacsonyabb szintű jogszabály a nemzetközi szerződésbe ütközik, megsemmisíti a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt;
- ha a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabálynál magasabb szintű jogszabályba ütközést állapít meg, az ellentét feloldására felhívja a nemzetközi szerződést kötő szervezet vagy személyt, illetőleg a jogalkotó szervezet;

- ha a jogalkotó szerv a nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, a mulasztó szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére.

#### **2.7.1.5. Alkotmányjogi panasz elbírálása**

Az Alaptörvényben biztosított jogainak megsértése miatt az fordulhat alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, akinek jogsérelem az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincsen számára biztosítva.

Továbbá ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette. Az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított 60 napon belül lehet csak benyújtani, emellett az alkotmányjogi panaszt benyújtó személy sérelmének orvoslásához nem elégséges csupán az alkotmányellenes jogszabály megsemmisítése, hanem a sértett számára biztosítani kell a rendkívüli jogorvoslat lehetőségét (perújítást), amely eljárásban már nem alkalmazzák az alkotmányértő jogszabályt.

Ha az Alaptörvényben biztosított jog az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezése közvetlenül okoz jogsérelemet, alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított 180 napon belül lehet írásban benyújtani.

Az Alkotmánybíróság hatáskörében megsemmisíti az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályt vagy jogászai rendelkezést.

Az Alaptörvény az alapjogvédelem új korszakát nyitja meg azzal, hogy alkotmányjogi panasz eljárás keretében, hogy az alkalmazott jogszabály felülvizsgálatán túl, az Alkotmánybíróság az egyedi ügyben hozott bírói döntés esetleges Alaptörvénybe ütközését is megvizsgálja. Ez a rendes jogorvoslati lehetőségeit már kimerítő panaszos számára egy olyan további különleges jogorvoslatot biztosít, amely a legsúlyosabb – alkotmányos – jogsérelmek esetén lehetőséget ad az Alaptörvénnyel összhangban lévő döntés meghozatalára. Az Alkotmánybíróság hatáskörében megsemmisíti az Alaptörvénnyel ellentétes bírói döntést.

#### **2.7.1.6. Az Országgyűlés népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálata.**

Az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelő népszavazás elrendelését elutasító határozatát az Alkotmánybíróság az elrendelés vagy elutasítás Alaptörvénnyel való összhangja és törvényessége tekintetében felülvizsgálja bárki indítványára, aki országos népszavazás kezdeményezésére vagy országos népszavazás kezdeményezés szervezésére jogosult. (Az indítványnak az Országgyűlés határozatának közzétételét követő 15 napon belül be kell érkeznie. Az Alkotmánybíróság a határozat érdemében csak akkor folytat vizsgálatot, ha az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a népszavazás elrendelése között a körülményekben olyan lényeges változás következett be, amelyet a hitelesítésről, illetve az azzal szembeni felülvizsgálati kérelemről hozott döntés során az Országos Választási Bizottság, illetve a Kúria nem vehetett figyelembe és a döntést érdemben befolyásolhatja. Nem vizsgálja érdemben az Alkotmánybíróság az indítványt, ha az a népszavazási kérdés tartalmát illető, illetve a hitelesítéssel összefüggő alkotmányosságai aggályokra hivatkozik.

### **2.7.1.7. Az Alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület felosztatásával összefüggő vélemény.**

Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületének alaptörvény-ellenes működésére vonatkozóan a Kormány indítványa alapján elvi véleményt nyilvánít.

### **2.7.1.8. A köztársasági elnök tisztségétől való megfosztás**

Az Alaptörvény 13. cikke alapján a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztásra irányuló eljárásban az Alkotmánybíróság az Országgyűlés határozatában részletesen megindokolt, az Alaptörvény, illetve más törvény köztársasági elnöki tisztség gyakorlásával összefüggésben történő szándékos megsértése, illetve szándékos bűncselekmény elkövetésére vonatkozó indítvány alapján jár el. Az Alkotmánybíróság az eljárást soron kívül folytatja le.

Az Alkotmánybíróság eljárása során a vizsgált törvénysértés jellegének megfelelően a büntetőeljárásról, illetve a polgári perrendtartásról szóló törvényben foglaltak szerinti bizonyítási eszközt is alkalmazhat, és a köztársasági elnököt is meghallgatja. Döntését az Alkotmánybíróság a teljes ülés jelenlévő tagjai kétharmadának egyetértésével hozza meg.

### **2.7.1.9. A hatásköri összeütközés feloldása (hatásköri vita)**

Az Alkotmánybíróság jár el egyes hatásköri viták eldöntése során, ha – a bíróságok és a közigazgatási hatóságok kivételével – a hatásköri vita állami szervek között, vagy az önkormányzatok között, illetőleg az önkormányzatok és – megint csak a bíróságok és közigazgatási hatóságok kivételével – az állami szervek között (pozitív vagy negatív hatásköri ütközés következtében) merül fel, és ezek a szervek az Alkotmánybíróságnál indítványozzák a hatásköri összeütközés megszüntetését.

Az Alkotmánybíróság az indítványozó meghallgatása nélkül dönt arról, hogy a vitatott ügyben kit illet a hatáskör, és kijelöli az eljárásra kötelezettet. Nem tartoznak az Alkotmánybíróság hatáskörébe a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) hatálya alá tartozó ügyekben keletkezett hatásköri viták. Ezekben az ügyekben az eljáró szervet – ha az érintett hatóságok között a vita eldöntése céljából lefolytatott előzetes egyeztetés nem vezetett eredményre – a Fővárosi Ítéltábla jelöli ki.

### **2.7.1.10. Az Alaptörvény értelmezése**

Az Alaptörvény értelmezésére irányuló eljárást indítványozhatja az Országgyűlés, annak állandó bizottsága, a Kormány a köztársasági elnök.

Az indítványozó nem kérhet általában alkotmányértelmezést, pontosan meg kell jelölnie azt az alkotmányjogi kérdést, amelyre nézve az Alkotmány értelmezését kéri. A döntés a teljes ülés hatáskörébe tartozik. Az alkotmány értelmezésére vonatkozó határozatot a Magyar Közlönyben közzé kell tenni, az mindenkire kötelező.

#### **Az egyéb hatáskörök**

Az Alkotmánybíróság eljár mindazokban az ügyekben, amelyeket az Alaptörvény illetve sarkalatos törvény utal feladat- és hatáskörébe. E szerint az általános klauzula szerint nem kizárt, hogy maga az Alaptörvény „Az Alkotmánybírósági” fejezetben szabályozott kérdéseken túl is további konkrét hatásköröket adjon az Alkotmánybíróságnak. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik a köztársasági elnök közjogi felelősségének megállapítása, az országos népszavazást elrendelő határozat, a hatásköri összeütközés feloldás, az Alaptörvény értelmezése vagy a helyi képviselő-testület felosztatása előtti véleménynyilvánítás. Más sarkalatos törvények, így például a választási eljárásról szóló törvény is telepít hatásköröket az Alkotmánybíróságra.

Az Alkotmánybíróságról szóló törvény alapján számos, az alkotmánybírákat érintő személyi kérdésben is az Alkotmánybíróság dönt.

### **2.7.2. Az Alkotmánybíróság szervezete, eljárása**

Az Alkotmánybíróság szervezetére és eljárására vonatkozó szabályokat az Alkotmánybíróságról szóló törvény és a törvény alapján kialakított ügyrendje állapítja meg. Az Alkotmánybíróság székhelye Budapest. Az Alkotmánybíróság elnökét és tagjait az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával választja meg 12 évre. Az Alkotmánybíróság tagja nem választható újra.

*Az Alkotmánybíróság elnöke:*

- összehangolja a szervezet tevékenységét;
- összehívja és vezeti a teljes ülést;
- képviseli az Alkotmánybíróságot az Országgyűlés és más szervek előtt;
- ellátja azokat a feladatokat, amelyeket törvény vagy az Alkotmánybíróság ügyrendje számára meghatároz;
- a nem jogosult által előterjesztett indítványt megküldi az indítványozásra jogosult szervnek, a nyilvánvalóan alaptalan indítványt pedig elutasítja.

Az alkotmánybírósági eljárással kapcsolatos ügyviteli és előkészítési teendőket az *Alkotmánybíróság Hivatala* látja el.

A *főtktár* - szavazati és tanácskozási jog nélkül - részt vehet az Alkotmánybíróság teljes ülésén, gondoskodik a teljes ülés jegyzőkönyvének, emlékeztetőjének elkészítéséről, elvégzi továbbá az alkotmánybírósági eljáráshoz kapcsolódó előkészítő, eljárási feladatokat. Szerkeszti továbbá az Alkotmánybíróság hivatalos kiadványait, és gondoskodik az Alkotmánybíróság határozatainak közzétételéről.

Az Alkotmánybíróság az eljárást vagy a jogosult indítványára vagy hivatalból folytatja le. Az Alkotmánybíróság döntéseit teljes ülésben, tanácsban vagy egyesbíróként eljárva hozza meg.

A bizonyítási eljárást a rendelkezésre álló iratok alapján végzi, és az általa kért adatokat mindenki köteles az Alkotmánybíróság rendelkezésére bocsátani. Indokolással ellátott határozatát - amely mindenkire kötelező - zárt ülésen, általában szótöbbséggel hozza meg.

### **2.7.3. Az alkotmánybírák jogállása**

Az Alkotmánybíróság 15 tagból álló testület. Alkotmánybíróvá csak olyan büntetlen előéletű, jogi végzettségű, országgyűlési képviselők választásán választható magyar állampolgár választható meg, aki 45. életévét betöltötte, továbbá kiemelkedő tudású elméleti jogász (egyetemi tanár, vagy az MTA doktora), illetőleg olyan gyakorlati jogász, akinek legalább húszéves szakmai gyakorlata van állam- és jogtudományi végzettséghez kötött munkakörben.

Nem lehet tagja az Alkotmánybíróságnak az a személy, aki a megválasztás napját megelőző négy éven belül a Kormány tagja, valamely párt vezető tisztségviselője volt, vagy állami vezetői tisztséget töltött be. Az Alkotmánybíróság tagjai nem lehetnek tagjai pártnak és nem folytathatnak politikai tevékenységet.

Az alkotmánybírákra - a képviselőcsoportok közötti létszamarányokat is figyelembe véve - az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjainak legalább 9 és legfeljebb 15 tagjából álló jelölő bizottság tesz javaslatot. Az Alkotmánybíróság tagjainak megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A javasolt személyeket az Országgyűlés alkotmányügyi kérdésekkel foglalkozó állandó bizottsága által történt meghallgatás után, és véleményének figyelembevételével választják meg.

Az Alkotmánybíróság új tagját az Országgyűlés az elődje megbízási idejének lejártát megelőző 90 napon belül választják meg. Ha törvényben meghatározott határidőig nem választja meg az Országgyűlés, az Alkotmánybíróság tagjának megbízása az utódja hivatalba lépéséig meghosszabbodik.

Az Alkotmánybíróság tagjai függetlenek, döntéseiket kizárólag az Alkotmány és a törvények alapján hozzák meg. Az alkotmánybírák függetlenségét a rájuk vonatkozó összeférhetlenségi szabályok, valamint a mentelmi jogukat meghatározó rendelkezések biztosítják. Ezek szerint az alkotmánybíró nem lehet országgyűlési, önkormányzati képviselő, más állami szervnél nem tölthet be tisztséget, érdek-képviselői szervnél vezető tisztséget, nem lehet tagja pártnak, és az Alkotmánybíróság hatásköréből adódó feladatokon kívül politikai tevékenységet nem folytathat, politikai nyilatkozatot nem tehet, tudományos, oktató, irodalmi és művészeti tevékenység kivételével más kereső foglalkozást nem folytathat. Ha az alkotmánybírónak megválasztott személlyel szemben valamely összeférhetlenségi ok áll fenn, azt hivatalba lépését követő 10 napon belül meg kell szüntetni.

Ha alkotmánybírói tevékenysége során merül fel az összeférhetlenségi ok, azt haladéktalanul meg kell szüntetnie. Ennek megtörténteig a tisztségéből eredő jogait nem gyakorolhatja.

Az alkotmánybíró az országgyűlési képviselővel azonos tartalmú mentelmi jog illeti meg, hivatása teljesítése során kifejtett véleménye és szavazata miatt nem vonható felelősségre, az Alkotmánybíróság teljes ülésének hozzájárulása nélkül letartóztatni, ellene büntetőeljárást indítani vagy rendőrhatalósági kényszerintézkedést alkalmazni – a tettenérés esetét kivéve – nem lehet.

Az Alkotmánybíróságban betöltött tagság megszűnik a 70. életév betöltésével, a megbízási időtartam leteltével, halállal, lemondással, összeférhetlenség megállapításával, ha az országgyűlési képviselők választásán már nem választható, felmentéssel, kizárással. Az összeférhetlenség megállapításáról, a felmentésről és a kizárásról az Alkotmánybíróság teljes ülése hoz határozatot, a többi megszűnési okot az Alkotmánybíróság elnöke állapítja meg és hirdeti ki. A lemondást írásban kell közölni az Alkotmánybíróság elnökével, aki köteles azt elfogadni. Felmentéssel szűnhet meg a megbízási, ha az alkotmánybíró neki fel nem róható okból nem képes megbízatásából eredő feladatainak eleget tenni.

Kizárással akkor szűnhet meg a megbízási, ha az alkotmánybíró neki felróható okból nem tesz eleget megbízatásából eredő feladatainak, illetőleg jogerős ítéletben megállapított büntetést követ el, vagy tisztségére más módon vált méltatlanná. Ki kell zárni az alkotmánybírák tagjai közül azt, aki egy évig nem vett részt az Alkotmánybíróság munkájában.

## **2.8. A helyi önkormányzatok**

A helyi önkormányzatokról Magyarország Alaptörvényének „A helyi önkormányzatokról” szóló fejezet és a „Magyarország helyi önkormányzatairól” szóló 2011. évi CLXXXIX. sarkalatos törvény szól.

### **2.8.1. Az önkormányzatiság alkotmányos garanciái**

A helyi önkormányzati autonómia intézménye történetileg a középkori városi önállóságig, illetve a nemesi rendi autonómiáig nyúlik vissza. Mai modern formájának alapelvei és intézményei az európai polgári átalakulás során az állam demokratizálása, az alulról építkező állam (a szubszidiaritási elv) gondolatának jegyében jöttek létre. E hosszú történelmi fejlődés esszenciája a Helyi Önkormányzatok Európai Kartája szerint ma a következő:

- A helyi önkormányzás az önkormányzatok joga és kötelessége arra, hogy törvényi keretek között a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben és felelősségükre szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.



- Az önkormányzati autonómia tartalma és keretei az uralkodó álláspont szerint területi, szabályozási (jogalkotási), szervezeti (személyzeti), funkcionális (feladat szerinti), gazdasági (pénzügyi) önállóságot jelentenek.
- A helyi önkormányzás gyűjtőfogalom magába foglalja a települési és a területi (középszintű, megyei, regionális) autonómiát.

Az Alaptörvény és a sarkalatos törvény az önkormányzáshoz való jogot (kollektív) alapjogként definiálja. Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. A sarkalatos törvény alapján a helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) közösségét, azaz a község, a város, a járásszékhelyi város (2013-tól), a megyei jogú város, a főváros és kerületei közösségét illeti meg. (2013. január elsejétől megyei jogú város: a megyeszékhely város, valamint az Országgyűlés a sarkalatos törvény hatályba lépése előtt megyei jogú várossá nyilvánított város). A helyi önkormányzás joga a megyék (területi önkormányzatok) választópolgárait is megilleti. A fővárosi önkormányzat települési és területi önkormányzat.

Az önkormányzáshoz való jog alkotmányos alapjog, amely jelenti egyrészt a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézését, másrészt a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlását.

A helyi önkormányzást a választópolgárok az általuk választott képviselők útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják. A helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény – alapjaiban az önkormányzati törvény – határozza meg. Az önkormányzati jogokat, valamint az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlását alkotmánybírói, illetőleg bírósági védelem illeti meg. Az önkormányzati rendszer fontos jellemzője, hogy az önkormányzati jogok minden önkormányzatot egyenlően illetnek meg, bár feladataik és hatásköreik eltérőek lehetnek. Az önkormányzatok között nincsen alá-fölérendeltség.

### **2.8.2. Az önkormányzati jogok**

Az önkormányzati jogok tartalma az Alaptörvény 32. cikkelye szerint:

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;
- e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat;
- dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről;
- önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetések és elismerő címeket alapíthat,
- a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat;
- szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdek-képviselési szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezeteknek;
- törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol,
- továbbá „feladatkerében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezése, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot. Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.”.

Az Alkotmány kinyilvánítja, hogy tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát. A helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja. (32. cikk (6) bekezdés). A képviselő-testület az önkormányzati tulajdon tekintetében gyakorolja a tulajdonost megillető jogokat, az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat. Az önkormányzati törvényben meghatározott feladatai ellátásához saját bevételre jogosult, valamint a feladatokkal arányosan állami támogatásban részesül. A helyi adók fajtáit és mértékét a törvény keretei között önállóan állapítja meg, vagyis a helyi közügyek megoldásához szükséges anyagi és pénzügyi feltételeket önállóan alakítja ki.

A törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti. (34. cikk (5) bekezdés)

Az önkormányzás joga magában foglalja, hogy az önkormányzat a törvény keretei között önállóan alakítja ki szervezeti és működési rendjét, önkormányzati ügyekben önállóan szabályozhat és igazgathat, továbbá döntése csak törvényességi okból vizsgálható felül.

A képviselő-testület a törvény által kötelezően előírt helyi feladatokat köteles ellátni, a feladat- és hatáskörébe tartozó egyéb ügyek tekintetében azonban – a jogszabályok keretei között – önálló mérlegelési joga van.

Feladatkörében a helyi képviselő-testület rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal. Helyi rendeletet köteles alkotni törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtása céljából. Autonóm rendeletet alkothat a helyi jogi szabályozást igénylő olyan kérdésekben, amelyekben nem alkottak magasabb szintű jogszabályt. Az autonóm rendeletalkotás joga nem terjedhet ki az Országgyűlés kizárólagos vagy fenntartott törvényalkotási hatáskörébe tartozó kérdésekre. Rendeletben pl. alkothatnak helyi önkormányzati jelképeket, alapíthatnak helyi kitüntetések és elismerő címeket.

A helyi önkormányzat az önkormányzati rendeletet a kihirdetést követően haladéktalanul megküldi a fővárosi és megyei kormányhivatalnak. Ha a fővárosi és megyei kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja, kezdeményezheti a bíróságnál az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát.

A kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását.

Ha a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének a bíróság által meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében a kormányhivatal vezetője alkossa meg. (32. cikk (4-5) bekezdések)

A Kormány a fővárosi és a megyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.

A helyi közösséget érintő közügyekben az önkormányzatnak felterjesztési joga van, azaz kezdeményezéssel fordulhat a döntésre jogosult szervhez.

Szabadon társulhat más helyi képviselő-testülettel, érdekeinek képviseletére önkormányzati érdekszövetséget hozhat létre, feladatkörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezeteknek.

A helyi önkormányzatok a demokratizmus és a nyilvánosság eszközrendszerét felhasználva intézik a helyi közügyeket. A képviselő-testületek, valamint a polgármester megválasztása az általános választójog alapján, közvetlen választással történik. A helyi képviselő-testületet a polgármester vezeti. A megyei képviselő-testület (közgyűlés) elnökét a megyei képviselő-testület saját tagjai közül választja meg megbízatásának időtartamára. Az önkormányzatok ülései általában nyilvánosak.

A döntési hatáskör a választott képviselő-testületet illeti meg, illetőleg bizonyos hatáskörök gyakorlását átruházhatja a polgármesterre, a bizottságra, a részönkormányzat testületére, illetve a kisebbségi önkormányzat testületére. Döntést hozhat még a helyi népszavazás is.

A helyi képviselő-testület elnöke a polgármester, aki számára törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet kivételesen államigazgatási feladat- és hatáskört is megállapíthat. Az önkormányzás lényegéhez tartozik, hogy az önkormányzat minden feladatot vállalhat, amit jogszabály nem tilt, vagy nem utal más szerv hatáskörébe. Mégis – annak érdekében, hogy az egyes állampolgári jogok érvényesüljenek – a törvény az önkormányzatok számára kötelező feladat- és hatáskört is megállapíthat.

### **2.8.3. A helyi önkormányzatok és a közhatalom gyakorlásában részt vevő szervek kapcsolata**

A helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok érdekében együttműködnek. A helyi önkormányzat részére kötelező feladat- és hatáskört törvény állapít meg. A helyi önkormányzat részére kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult. A törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását.

A helyi önkormányzatok jogállásának, önkormányzati jogainak, kötelező ellátandó feladatainak, alapvető szervezeti kérdéseinek, gazdálkodásuk anyagi eszközeinek rendezését, valamint az önkormányzati képviselő-választás és polgármester-választás rendjét az Országgyűlés törvényben szabályozza.

A helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják. A helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket sarkalatos törvényben meghatározottak szerint 5 évre választják.

Az Alaptörvény szabályozza, hogy a képviselő-testület megbízatása a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásáig tart. Jelöltek hiányában elmaradt választás esetén a képviselő-testület megbízatása meghosszabbodik az időközi választás napjáig. A polgármester megbízatása az új polgármester megválasztásáig tart.

A képviselő-testület – sarkalatos törvényben – meghatározottak szerint – kimondhatja feloszlását. Az Országgyűlés hatáskörébe tartozik – alkotmányellenes működés esetén – az önkormányzatokkal szemben alkalmazható legsúlyosabb állami intézkedés, a képviselő-testület feloszlása. Ezt a Kormány indítványára és az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően teheti meg. A feloszlás és a feloszlás a polgármester megbízatását is megszünteti.

Az Alaptörvény a legfontosabb állami területszervezési döntéseket az Országgyűlés hatáskörébe utalja. Így az Országgyűlés dönt a megyékről (összevonás, szétválasztás, megyehatárok megváltoztatása, elnevezés, székhely), megyei jogú várossá nyilvánításról, továbbá fővárosi kerületek kialakításáról.

Minthogy az önkormányzatok működési területéhez, közigazgatási határaik kialakításához az önkormányzatoknak jelentős politikai, gazdasági, ellátási, infrastrukturális stb. érdekei fűződnek, az említett területszervezési döntésekre csak az érintett önkormányzatokkal történő egyeztetés után kerülhet sor.

A köztársasági elnök tűzi ki az önkormányzati általános választásokat, az érintett önkormányzatok kezdeményezésére dönt a városi cím adományozásáról, község alakításáról, egyesítéséről, a községegyesítés megszüntetéséről, város, község elnevezéséről.

A Kormány kezdeményezi az alkotmányellenesen működő önkormányzat feloszlatását, közreműködik a helyi önkormányzatok feladatát és hatáskörét, a polgármester tevékenységét érintő jogszabályok előkészítésében, valamint összehangolja az önkormányzatok működésével összefüggő kormányzati feladatokat.

A Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatalok útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzi a helyi önkormányzatok adóztatási tevékenységét, továbbá az állami költségvetésből juttatott támogatás felhasználását. Ellenőrzése során figyelemmel kíséri az állami számviteli rend betartását, az állami költségvetés szerkezeti rendjébe tartozó fejezetek gazdálkodását.

Az alapvető jogok biztosa hivatalból vagy bárki bejelentése alapján vizsgálatot folytathatnak az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszaállások ügyében. E vizsgálatok, s a vizsgálatok nyomán tett kezdeményezések, intézkedések kiterjednek az állampolgári jogok országgyűlési biztosságáról szóló törvényben meghatározott hatóságokra, így az önkormányzatokra is.

Az Alkotmánybíróság az önkormányzatokkal kapcsolatos már említett hatáskörei gyakorlásán túl – a Ket. hatálya alá tartozó hatósági ügyek kivételével – megszünteti az önkormányzat és – a bíróságok kivételével – más állami szervek, illetve az önkormányzatok között felmerült hatásköri összeütközéseket.

## **2.9. A közpénzek**

Magyarország Alaptörvényének „A közpénzek” fejezete alapján egységesen új fejezetben jelennek meg a közpénzügyekről szóló rendelkezések. Az állami gazdálkodás a társadalom egészére és a jövő generációkra kiható jelentőséget elismerve alaptörvényi szintre kerülnek az állami kiadások és bevételek tervezésének és teljesítésének, valamint az állam és az önkormányzatok tulajdonában álló vagyonelemekkel való gazdálkodás alapvető szabályai, továbbá az e feladatok ellenőrzésében kiemelt szereppel rendelkező, a végrehajtó hatalomtól független intézmények. Az Alaptörvény rögzíti a központi költségvetésre vonatkozó alapvető szabályokat, ennek keretében adóssághatárt állít fel. Az Alaptörvény fokozott védelmet biztosít a közpénzeknek és a nemzeti vagyonnak, valamint garanciákat rögzít az ezekkel való felelős és átlátható gazdálkodás érdekében.

### **2.9.1. A költségvetés**

Az állami gazdálkodás alapjaként az Országgyűlés jogkörei közt nevesíti a központi költségvetés megállapítását és az annak végrehajtását jóváhagyó zárszámadás elfogadását. A költségvetésnek és ezzel összhangban a zárszámadásnak is egy naptári évre kell vonatkoznia és azt törvény formájában kell elfogadni. A Kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani.

Kormány kizárólagos jogköre a központi költségvetés tervezése, arra vonatkozó javaslat kialakítása és az Országgyűlés elé terjesztése. A Kormánynak kell beszámolnia a zárszámadási törvényjavaslat keretében arról, hogy az Országgyűlés által jóváhagyott költségvetést miként hajtotta végre. A költségvetés és a zárszámadás határidejét törvény állapítja meg.

A költségvetési törvény felhatalmazása alapján és annak keretei között jogosult a végrehajtó hatalom az állam gazdasági ügyeinek vitelére.

Ha törvényt az Országgyűlés naptári év kezdetéig nem fogadta el a Kormány jogosult a jogszabályok szerinti bevételeket beszedni és az előző naptári évre a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott kiadási előirányzatok keretei között a kiadásokat időarányosan teljesíteni. (A köztársasági elnök feloszlathatja az országgyűlést, ha az adott évre vonatkozó központi költségvetést március 31-ig nem fogadja el.)

Az Alaptörvény előírja, hogy az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetést, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét. Amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság csökkentését tartalmazza. Kedvezőtlen elháríthatatlan körülmények esetén – különleges jogrend idején, az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben, vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén – azonban az ettől a korlátozástól el lehet térni a nemzetgazdasági egyensúly helyreállítása érdekében.

Az Alaptörvény az előzőekben leírt kivételek fenntartása mellett előírja, hogy a központi költségvetés végrehajtása során nem vehető fel olyan kölcsön, és nem vállalható olyan pénzügyi kötelezettség, amely azt eredményezné, hogy az államadósság meghaladja a teljes hazai össztermék felét. Továbbá, - az előző kivételes körülmények fenntartása mellett - nem vehető fel olyan kölcsön sem, és nem vállalható olyan pénzügyi kötelezettség, amelynek következtében az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított aránya, a megelőző évben fennállóhoz képest növekedne.

Az Alaptörvény az Alkotmánybíróság hatáskörét is korlátozza, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja. Az Alkotmánybíróság részben már kifejtettek szerint a költségvetés tárgykörébe tartozó jogszabályt csak az élethez, az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz való jogokkal összefüggésben, illetve a jogszabályalkotás eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül és ezek miatt semmisítheti meg.

## **2.9.2. A nemzeti vagyon**

Az Alaptörvény az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonát nemzeti vagyonként határozza meg. A nemzeti vagyonnal való gazdálkodás, kezelése és védelme nem szolgálhat magánérdeket, hanem azt a közösség céljára, a közérdek szolgálatára, a közös szükségletek kielégítésére kell használni. Kiemelt figyelmet kell fordítani a természeti források megóvására, és figyelembe kell venni a jövő nemzedékek szükségleteit. A nemzeti vagyon része az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek is, amelyek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség, és az eredményesség követelményei szerint.

A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás követelményeit sarkalatos törvény határozza meg. Sarkalatos törvény határozza meg az állam kizárólagos tulajdonának és kizárólagos gazdasági tevékenysége körét, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon elidegenítésének korlátait és feltételeit. („Magyarország gazdasági stabilitásáról” szóló 2011. évi CXCVI. és „A nemzeti vagyonról” szóló 2011. évi CXCVI. sarkalatos törvények.)

Nemzeti vagyont csak a törvényben meghatározott célból – törvényben meghatározott kivételekkel – értékarányosan lehet átruházni. Átruházására, illetve hasznosítására vonatkozó szerződést, csak olyan szervezettel köthető, amely a nemzeti vagyon kezelésére vonatkozó tevékenysége átlátható.

### **2.9.3. Kifizetés és támogatás közpénzekből**

Az Alaptörvény a költségvetési bevételek célszerű felhasználásának követelményeként előírja, hogy csak olyan szervezet részére nyújtható támogatás, vagy teljesíthető szerződés alapján kifizetés, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint a támogatás felhasználására irányuló tevékenysége átlátható. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közéleti tisztaságnak az elve szerint kell kezelni. A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok.

### **2.9.4. A közteherviselés és a nyugdíj**

Az állam és az egyén közti két, pénzügyi kihatásában legjelentősebb kapcsolat, a közteherviselés és a társadalombiztosítási rendszer nyugdíj része. A közteherviselés és a nyugdíjrendszer alapvető szabályait a közös szükségletek kielégítéséhez való kiszámítható hozzájárulás és az időskori létbiztonság érdekében sarkalatos törvény határozza meg.

### **2.9.5. A pénzügyi rendszert irányító és ellenőrző független szervezetek**

Az Alaptörvény rendelkezik a Magyar Nemzeti Bankról, a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét ellátó szervről, az Állami Számvevőszékről, valamint a Költségvetési Tanácsról. Mindegyik intézmény szervezetéről és működéséről sarkalatos törvény rendelkezik.

## **2.10. A Magyar Nemzeti Bank**

A Magyar Nemzeti Bank (MNB) Magyarország központi bankja, sarkalatos törvényben (A Magyar Nemzeti Bankról" szóló 2011. évi CCVIII. törvény) meghatározott módon felelős a monetáris politikáért. A személyi függetlenség és a stabilitás biztosítékaként a MNB elnökét és alelnökeit a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki 6 évre. Az MNB elnöke évenként beszámol az Országgyűlésnek, az MNB tevékenységéről. Ez a kötelezettség érvényesíti az MNB-nek az Országgyűlés felé fennálló felelősségét. Az Alaptörvény rendelet alkotási jogkörrel ruházza fel feladatkörében az MNB elnökét. A rendelet nem lehet ellentétes a törvénnyel. A rendelet kiadásban az általa rendeletben kijelölt alelnök helyettesíti.

## **2.11. A Költségvetési Tanács**

A központi költségvetés elkészítése a Kormány feladata és felelőssége. A Költségvetési Tanács az Országgyűlés megalapozott hozzájárulását segíti a költségvetési törvény elfogadásához. Költségvetési Tanács az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv, amely a költségvetés megalapozottságát vizsgálja. Közreműködése elengedhetetlen a költségvetés megalkotásának folyamatában.

A Költségvetési Tanács a törvényben meghatározott módon közreműködik a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében. A testület a központi költségvetésről szóló törvényre vonatkozó vétőjoggal is rendelkezik, a költségvetési törvény elfogadásához az államadósság Alaptörvényben elfogadott korlátok közt tartása érdekében előzetes hozzájárulása szükséges. A Költségvetési Tanács tagja a Költségvetési Tanács elnöke, a Magyar Nemzeti Bank elnöke, és az Állami Számvevőszék elnöke. A Tanács elnökét a köztársasági elnök nevezi ki hat évre. A Költségvetési Tanács működésének részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg.

## 2.12. Az Állami Számvevőszék

A hatalmi ágak elválasztása és egyensúlya elvére épülő államszervezetben rendkívül fontos olyan jogi garanciarendszer kiépítése, amely a fékek és ellensúlyok elve alapján megakadályozza az esetleges túlsúly kialakulását valamelyik hatalmi ágban. E cél elérésének egyik eszköze a végrehajtó hatalomnak a törvényhozás által történő ellenőrzése. Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve.

Az ellenőrzés különböző eszközei már a korai európai parlamenti rendszerekben beépültek a törvényhozás szervezetébe (beszámolók, jelentések, bizottságok, interpelláció). Az állami pénzeszközök végrehajtó hatalom által történő felhasználásának ellenőrzése olyan kiemelkedő igényként fogalmazódott meg, amely megkövetelte, hogy erre a célra speciális gazdasági-pénzügyi szakértelemmel rendelkező szakemberekből álló, a törvényhozó hatalomnak alárendelt, de minden más hatalomtól független szervezeteket, számvevőségeket, számvevőszékeket hozzanak létre, melyek képesek a folyamatos ellenőrzésre.

A magyar Legfőbb Állami Számvevőszék létrehozásáról szóló 1870. évi XVIII. tc. így fogalmazta meg az intézmény létrehozásának célját: „Az állam bevételeinek és kiadásainak, az államvagyonnak és az államadósság kezelésének, s általában az állam számvitelének ellenőrzése végett állami számvevőszék állíttatik fel”.

A Legfőbb Állami Számvevőszéket a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa 1949-ben megszüntette. Több évtizedes kényszerszünet után, a demokratikus jogállam kiépítésének folyamatában újra az alkotmányos szabályozás részévé vált az Állami Számvevőszék. Az 1989. évi XXXVIII. törvény részletesen rendelkezett az Állami Számvevőszék jogállásáról, hatásköréről és szervezetéről. A törvényjavaslat miniszteri indokolása leszögezi, hogy az Országgyűlés akkor tud eleget tenni az államháztartással kapcsolatos ellenőrzési feladatainak, ha olyan ellenőrző szervvel rendelkezik, amely független a Kormánytól, és csak a törvényeknek van alárendelve.

Az Országgyűlés a közpénzek felhasználásáról, a nemzeti vagyon kezelésének és hasznosításának ellenőrzésének érdekében alkotta meg „Az Állami Számvevőszékről” szóló 2011. évi LXVI. sarkalatos törvényt.

A törvényhozó hatalom megbízásából végzett ellenőrzés nélkülözhetetlen a jogállamban azért, hogy a végrehajtó hatalom gazdálkodása a törvényesség, a célszerűség, a gazdaságosság és a takarékoság elvei szerint valósuljon meg, és hogy a törvényektől és az említett elvektől való esetleges eltérés jelzése, a felelősség megállapíthatósága intézményesen biztosított legyen.

### 2.12.1. Az Állami Számvevőszék hatáskörei

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) általános pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerv, az állami ellenőrzés legfőbb szerve. Az ÁSZ törvényben meghatározott feladatkörében ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését. Általános ellenőrzési hatásköre lehetővé teszi, hogy ellenőrzést végezzen mindenhol, ahol állami pénzt használnak fel vagy kezelnek. Az ÁSZ ellenőrzését törvényességi, célszerűségi, és eredményességi szempontok szerint végzi.

Az Állami Számvevőszékről szóló törvény alapján a számvevőszék hatáskörei az alábbiak:

- Az Állami Számvevőszék *ellenőrzi az államháztartás gazdálkodását*, ennek keretében a költségvetési javaslat megalapozottságát, a bevételi előirányzatok teljesíthetőségét, a költségvetés hitelfelvételeit, azok felhasználását és törlesztését, a központi költségvetés végrehajtásáról készített zárszámadást.
- Az Állami Számvevőszék elnöke *ellenjegyzzi a költségvetés hitelfelvételeire* vonatkozó szerződéseket. Az ellenjegyzés azt tanúsítja, hogy a hitelfelvétel megfelel a törvényi előírásoknak.

- Az Állami Számvevőszék *ellenőrzi* a központi költségvetés szerkezeti rendjébe tartozó fejezetek működését, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak és az elkülönített állami pénzalapoknak a felhasználását, valamint a helyi önkormányzatok és a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodását.
- Az Állami Számvevőszék ellenőrzi az állami adóhatóság és a helyi önkormányzatok *adóztatási tevékenységét*, valamint a vámhatóság tevékenységét.
- Az Állami Számvevőszék *ellenőrzi az állami költségvetésből gazdálkodó szerveket* (intézményeket), valamint az állami költségvetésből nyújtott *támogatás* vagy az állam által meghatározott célra ingyenesen juttatott vagy *felhasználását*.
- Az Állami Számvevőszék *ellenőrzi* az államháztartás alrendszerének körébe tartozó *vagyon kezelését, a vagyonnal való gazdálkodást*, az állami rész/tulajdonban, illetőleg többségi önkormányzati tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek vagyonérték-megőrző és vagyongyarapító tevékenységét, az államháztartás körébe tartozó vagyon elidegenítésére, illetve megterhelésére vonatkozó szabályok betartását.
- Az Állami Számvevőszék az ellenőrzése során figyelemmel kíséri az államháztartás *számviteli rendjének* betartását, az államháztartás belső pénzügyi ellenőrzési rendszerének működését, véleményezi a továbbfejlesztésükre vonatkozó javaslatokat, illetőleg ilyen javaslatot tesz.
- Az Állami Számvevőszék az adott ellenőrzési feladataival összefüggésben vizsgálhatja az államháztartás alrendszeréből finanszírozott *beszerzéseket* és az államháztartás alrendszerének vagyonát érintő szerződéseket.
- Az Állami Számvevőszék *ellenőrzi a Magyar Nemzeti Bank gazdálkodását* és a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvényben foglaltak alapján folytatott, az alapvető feladatok körébe nem tartozó tevékenységét. E körben az Állami Számvevőszék azt ellenőrzi, hogy a Magyar Nemzeti Bank a jogszabályoknak, az alapszabályának és a közgyűlése határozatainak megfelelően működik-e.
- Az Állami Számvevőszék – külön törvény rendelkezéseinek megfelelően – *ellenőrzi a pártok gazdálkodását*.

### 2.12.2. Az Állami Számvevőszék szervezete és működése

Az Állami Számvevőszék elnökből, alelnökökből, főtitkárból, vezetőkből, számvevőkből, ügyviteli és kiegészítő személyzetből áll. Az elnököt és az alelnököket az Országgyűlés a képviselők 2/3-os többségével választja 12 évre, megbízatásuk lejártá után újraválaszthatók. A választás előtt a jelölteket meghallgatja az Országgyűlés illetékes bizottsága.

Az elnököt és az alelnököket az országgyűlési képviselőkre vonatkozó mentelmi jog sérthetlenségi alakzata illeti meg. Az Állami Számvevőszék függetlenségét szigorú összeférhetlenségi szabályok és együttalkalmazási tilalmak biztosítják. Az elnök (az alelnökök), a számvevők nem tölthetnek be semmilyen tisztséget költségvetési támogatásban részesülő szervnél, nem lehetnek országgyűlési képviselők, nem tölthetnek be érdekképviselői szervnél vezetői tisztséget, más kereső foglalkozást, vagy megbízást – kivéve a szerzői jogvédelem alá eső tevékenységet – nem folytathatnak, nem fogadhatnak el díjazást.

Elnökké (alelnökké) nem jelölhető olyan személy, aki a jelölést megelőző négy évben tagja volt a Kormánynak, vagy bármely párt országos választott tisztségviselője volt.

Az elnök (alelnökök), vezetők, számvevők sem egymással, sem a Kormány tagjaival nem lehetnek közeli hozzátartozói kapcsolatban. Az elnök és az alelnökök megbízása megszűnik a megbízatási időtartam leteltével, a 70. életév betöltésével, lemondással, összeférhetlenség megállapításával, felmentéssel, kizárással és halállal. Felmentéssel az Országgyűlés akkor szünteti meg a megbízást, ha az elnök (alelnök) neki fel nem róható okból nem képes eleget tenni megbízásából eredő feladatainak.



Kizárással szünteti meg a megbízást az Országgyűlés, ha az elnök (alelnök) neki felróható okból nem tesz eleget megbízatásából eredő feladatainak, illetve jogerős bírói ítéletben megállapított büntetést követ el, vagy tisztségére más módon vált méltatlanná. Az elnök (alelnökök), vezetők, számvevők – amennyiben velük kapcsolatban az előbbieken említett összeférhetlenségi okok valamelyike fennáll – a megválasztástól, kinevezéstől számított 10 napon belül kötelesek azt megszüntetni. Ennek megtörténteig a tisztségből eredő jogkört nem gyakorolhatják. Ha az érintettek az előírt határidőben nem szüntetik meg az összeférhetlenséget, azt az Országgyűlés határozatban állapítja meg, illetőleg az Állami Számvevőszék elnöke állapítja meg.

Az *Állami Számvevőszék elnökének* fontosabb feladatai:

- tanácskozási joggal részt vesz az Országgyűlés és bizottságainak ülésein;
- köteles a képviselők által feltett kérdésekre válaszolni;
- ellenjegyzzi a költségvetés hitelfelvételeire vonatkozó szerződéseket;
- az év során végzett ellenőrzésekről jelentésben tájékoztatja az Országgyűlést;
- a zárszámadás ellenőrzéséről készült jelentést a zárszámadással együtt terjeszti az Országgyűlés elé,
- javaslatot tesz az Országgyűlésnek a Számvevőszék szervezeti felépítésére és létszámára;
- jóváhagyja az ÁSZ szervezeti és működési szabályzatát, irányítja a Számvevőszék tevékenységét;
- gondoskodik az éves ellenőrzési terv végrehajtásáról;
- képviseli a Számvevőszéket.

Az elnök felelősséggel tartozik az Országgyűlésnek az általa benyújtott jelentések adatainak és ténymegállapításainak valódiságáért és helytállóságáért.

Az ÁSZ elnöke az ÁSZ tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek. Az ÁSZ szervezetének és működésének részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg.

### **2.12.3. A számvevőszéki vizsgálat**

A Számvevőszék az *ellenőrzéseit* – a törvényben foglalt kivételekkel, ahol az ellenőrzés csak törvényességi szempontokra terjed ki – *célszerűségi, eredményességi és törvényességi szempontból végzi*.

A pártok gazdálkodására, a pártfrakciók számára az Országgyűlés által folyósított hozzájárulás felhasználására, a Magyar Nemzeti Bank bankjegy- és érmekibocsátására, valamint a nemzetbiztonsági szolgálatok speciális költségkeret-felhasználására vonatkozó adatainak ellenőrzése kizárólag törvényességi szempontból történik.

A törvény szerint az ellenőrzések évente (pl. az állami költségvetési javaslat és a zárszámadás, a Magyar Nemzeti Bank államháztartással való hitelkapcsolatai kapcsán), az Országgyűlés *utasítására esetenként* (pl. a Magyar Nemzeti Bank bankjegy- és érme-kibocsátási tevékenységét vizsgálандó), illetve rendszeresen történnek (pl. a pártok gazdálkodása, vagy az állami költségvetés szerkezeti rendjébe tartozó fejezetek és az állami pénzalapok gazdálkodása esetében).

Az Állami Számvevőszék a Kormány, a NATO, az Európai Unió, illetve olyan nemzetközi szervezet felkérésére, amelynek a magyar állam tagja, továbbá az Országgyűlés vagy a Kormány által vállalt nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség teljesítésére ellenőrzést folytathat, és az ügykörébe tartozóan szakértői tevékenységet is végezhet. E tevékenységek azonban az éves ellenőrzési program teljesítését nem veszélyeztethetik.

### 2.13. A Magyar Honvédség

Magyarország Alaptörvényének „A Magyar Honvédség” fejezete meghatározza, hogy Magyarország fegyveres ereje a Magyar Honvédség. Alapvető feladata Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme, nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartói feladatok ellátása, valamint a nemzetközi jog szabályaival összhangban humanitárius tevékenység végzése. Új eleme a szabályozásnak a korábbiakhoz képest, hogy közreműködik a katasztrófák megelőzésében, következményeinek elhárításában és felszámolásában. A Magyar Honvédség szervezetére, feladataira, irányítására és vezetésére, működésére vonatkozó részletes szabályok meghatározását az Alaptörvény sarkalatos törvényre bízta. Az Alaptörvény kifejezetten csak az irányítási viszonyok kereteit, ezen belül a Kormány szerepkörét kiemelve határozza meg. A 45. cikk (2) bekezdése alapján: „A Magyar Honvédség irányítása – ha nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik – az Alaptörvényben és sarkalatos törvényben meghatározott keretek között az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Honvédelmi Tanács, a Kormány, valamint a feladat- és hatáskörrel rendelkező miniszter jogosult. A Magyar Honvédség működését a Kormány irányítja.” A honvédség hivatásos állományú tagjai nem lehetnek tagjai pártnak és nem folytathatnak politikai tevékenységet.

Az Alaptörvény XXXI cikkelye alapján a Magyar Honvédség nemcsak hivatásos, hanem önkéntes honvédelmi tartalékos katonákból áll.

### 2.14. Döntés katonai műveletekben való részvételről

Az Alaptörvény egységesen szabályozza a katonai műveletekben való részvételhez kapcsolódó döntések meghozatalára vonatkozó döntéseket:

- Az Országgyűlésnek biztosítja (a jelen lévő képviselők kétharmadának döntésével) azokban az esetekben a döntési kompetenciát, amikor a Magyar Honvédség külföldi vagy magyarországi alkalmazásáról, külföldi állomásozásáról, valamint a külföldi fegyveres erők magyarországi, Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról, magyarországi állomásoztatásáról kell dönteni.
- A Kormány dönt – a nemzetközi szerződésekből fakadó kötelezettsége alapján – a Magyar Honvédség és a külföldi fegyveres erők az Európai Unió vagy az Észak-atlanti Szerződés Szervezete döntésén alapuló alkalmazásáról, valamint más csapatmozgásról. Ezekben az esetekben – a köztársasági elnök egyidejű tájékoztatása mellett – haladéktalanul beszámol az Országgyűlésnek. A Kormány dönt az előbbi beszámolási és tájékoztatási kötelezettsége mellett a Magyar Honvédség békefenntartásban való részvételének, vagy külföldi hadművelési területen végzett humanitárius tevékenységének engedélyezése tárgyában hozott döntéséről is. (47. cikk)

### 2.15. A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok

Magyarország Alaptörvényének „A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok” fejezetben (46. cikk) a rendvédelmi funkciókkal rendelkező szervek közül kiemeli a rendőrséget és a nemzetbiztonsági szolgálatokat. Az Alaptörvény mindkét szervezet vonatkozásában funkcionális, feladatköri meghatározással él: a rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme.

A nemzetbiztonsági szolgálatoké pedig Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, a nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése. Az Alaptörvény nem korlátozza egyéb, rendvédelmi funkciókkal rendelkező szerv kialakítását. A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok működését a Kormány irányítja. A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok tagjai nem lehetnek tagjai pártnak és nem folytathatnak politikai tevékenységet.

Az Alaptörvény alapján: „A rendőrség és nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetére, működésére vonatkozó szabályokat, a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásának szabályait, valamint a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

Magyarország nemzetbiztonsági szolgálatai:

|  |   |
|--|---|
| A.) A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok: <ul style="list-style-type: none"><li>• az Információs Hivatal,</li><li>• az Alkotmányvédelmi Hivatal,</li><li>• a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat.</li></ul> | B.) A katonai nemzetbiztonsági szolgálat: <ul style="list-style-type: none"><li>• a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat.</li></ul> |
|--|---|

## 2.16. A különleges jogrend

A minősített időszak helyzetek, a különleges jogrend az Alaptörvényben való szabályozásának indoka az, hogy ezek a rendelkezések magától az Alaptörvénytől engednek eltérést. A különleges jogrendben felfüggeszthetők vagy korlátozhatóak az alkotmányosság klasszikus alapelvei. A minősített időszakokban korlátozni lehet az emberi jogokat, a nyilvánosságot, illetve el lehet térni az államszervezet működésének szabályaitól, a hatalommegosztás elvétől. Az Alaptörvényben rögzített elvektől, a demokrácia legfontosabb intézményeitől az Alaptörvényen kívül más jogszabály nem rendezheti.

Az Alaptörvény a különleges jogrend öt típusát különbözteti meg:

1. **Rendkívüli állapot:** az Országgyűlés hadiállapot kinyilvánítása, vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén a képviselők kétharmadának szavazatával kihirdeti a rendkívüli állapotot és Honvédelmi Tanácsot hoz létre. (Az Országgyűlés akadályoztatása esetén a köztársasági elnök jogosult a hadiállapot és a rendkívüli állapot kihirdetésére és a Honvédelmi Tanács létrehozására.) a Honvédelmi Tanács tagjai: a köztársasági elnök (ő a Tanács elnöke), az országgyűlés elnöke, a képviselőcsoportok vezetői, a miniszterelnök, a miniszterek és a vezérkari főnök. A Honvédelmi Tanács gyakorolja az Országgyűlés egyes jogköreit, a kormány és a köztársasági elnök jogait.
2. **Szükségállapot:** a törvényes rend megdöntésére, vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen, vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekményeke esetén szükségállapotot hirdet ki a képviselők kétharmadának szavazatával. (Az Országgyűlés akadályoztatása esetén a köztársasági elnök jogosult a szükségállapot kihirdetésére.) A sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket a köztársasági elnök rendelettel vezeti be.
3. **Megelőző védelmi helyzet:** Az Országgyűlés külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében meghatározott időre kihirdeti a védelmi helyzetet a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával. Ezzel egyidejűleg felhatalmazza a Kormányt a sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére.
4. **Váratlan támadás:** A Kormány külső fegyveres csoportnak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének honi és szövetséges légvédelmi és repülő készütségi erőkkel való oltalmazására, valamint élet- és vagyonbiztonság, a közrend és közbiztonság érdekében, a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig arányos és fegyveres erőkkel intézkedni köteles. A Kormány sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be.

5. **Veszélyhelyzet:** A Kormány az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be.

A különleges jogrend valamennyi esetében az Alaptörvény:

- meghatározza a különleges jogrend bevezetésének eseteit,
- meghatározza a különleges jogrend bevezetésére jogosult szervet,
- meghatározza azokat a szabályokat – tekintettel arra, hogy az Alaptörvényben rögzített alapvető szabályoktól és garanciális rendelkezésektől térnek el – amelyeket sarkalatos törvényben nem lehetne rendezni,
- meghatározza azokat a lehetőségeket, amely az államszervezet hathatós cselekvését segíti elő,
- meghatározza a különleges jogrend alkalmazásának garanciális (elsődlegesen alkalmazhatási ideje, és az alkalmazó szervek ellenőrzése) korlátait.

A különleges jogrend bevezetésének idején az alkotmányos garanciák közül kiemelendő, hogy az Alaptörvény alkalmazása a különleges jogrendben nem függeszthető fel, az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható. Az alapvető jogok gyakorlása a békeidőszaki szabályoktól eltérő mértékben is korlátozható, vagy felfüggeszhető, ugyanakkor egyes alapvető jogok (például az élet vagy az emberi méltóság) ezekben az esetekben is érinthetetlenek.

A különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályokat „A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről” szóló 2011. évi CX. sarkalatos törvény határozza meg.

***Ismeretellenőrző kérdések:***

- Mutassa be a Kormány Országgyűlés előtti ellenőrzésének eszközrendszerét!
- Mit jelent a konstruktív bizalmatlansági indítvány? Írja le a jogintézmény főbb szabályait!
- Melyek a köztársasági elnök megválasztására vonatkozó főbb szabályok?
- Mutassa be az ügyészség főbb funkcióit!
- Határozza meg az alapvető jogok biztosa jogállását, feladatát!
- Sorolja fel az Alkotmánybíróság hatásköreit!
- Kik rendelkeznek szavazati joggal a Házbizottság ülésein, mi a teendő, ha a szavazati joggal rendelkező tagok valamely kérdésben nem értenek egyet?
- Milyen feltételekkel csatlakozhat más párt frakciójához a frakcióból kizárt országgyűlési képviselő?
- Milyen eszközökkel élhet a Kormány, ha észleli, hogy egy minisztérium egyedi határozata jogszabálysértő?
- Megválasztható-e a korábbi környezetvédelmi miniszter – a miniszteri megbízatásának megszűnését követő évben – a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának?
- Melyek azok a rendelkezések az Alaptörvényben, amelyek az eladósodás folyamatát kívánják megállítani?
- Ismertesse a különleges jogrend típusait!

### **3. A közigazgatás az állami funkciók rendszerében**

#### **3.1. A közigazgatás helye a hatalmi ágak rendszerében**

A közigazgatás hatalmi ágak rendszerében való elhelyezésének vizsgálata során kiindulópontként a hatalommegosztásra vonatkozó államszervezeti modell áttekintése szükséges.

A *hatalommegosztás elvének* lényege, hogy a zsarnokság létrejöttének megakadályozásához arra van szükség, hogy a hatalomkoncentráció kialakulásának lehetőségét kizárjuk. Tehát annak biztosítása szükséges, hogy a hatalmat ne lehessen ellenőrizetlenül gyakorolni, a hatalom ne összpontosulhasson egy kézben.

A magyar államszervezet jellemzése terén érvényesülő hatalommegosztás elvére tekintettel a hatalmi ágakat (törvényhozás, végrehajtás, igazságszolgáltatás) egymáshoz való viszonyukban kell megragadni és értelmezni. Ennek megfelelően a végrehajtó hatalom részét képező közigazgatás hatalmi ágak rendszerében való elhelyezése a közigazgatás törvényhozáshoz és igazságszolgáltatáshoz való viszonyának értelmezése során lehetséges.

A törvényhozó és a végrehajtó hatalom illetve a közigazgatás között nincs alá-fölérendeltségi viszony, ugyanakkor mégis érvényesül egy bizonyos fajta függőségi helyzet ezen hatalmi ágak viszonylatában. Ez egyrészt az Országgyűlésnek való felelősség, másrészt az Országgyűlés egyes ellenőrzési jogosítványai vonatkozásában jelenik meg. Az Alkotmány szerint működéséért a Kormány az Országgyűlésnek felelős, munkájáról az Országgyűlésnek rendszeresen köteles beszámolni. Emellett érvényesül a miniszteri felelősség intézménye is, hiszen a Kormány tagjai a Kormánynak és az Országgyűlésnek felelősek, tevékenységükről kötelesek ezen szerveknek beszámolni. Emellett a miniszterelnököt – a köztársasági elnök javaslatára – az Országgyűlés tagjai többségének szavazatával választja meg. A miniszterelnök megválasztásáról, továbbá a Kormány programjának elfogadásáról az Országgyűlés egyszerre határoz. A parlamenti ellenőrzés az Országgyűlés ülésein (pl. kérdés, interpelláció formájában), valamint az országgyűlési bizottságok tevékenysége során nyilvánulhat meg.

További kapcsolódási pont ezen hatalmi ágak között, hogy az Országgyűlés a Kormány javaslatára feloszlatja azt a képviselő-testületet, amelynek működése az Alkotmánnyal ellentétes. A törvényhozás és a végrehajtás közötti viszony jellemzője még, hogy a közigazgatás legfontosabb tevékenységeként ellátja a törvények végrehajtásához és a parlamenti döntések előkészítéséhez kapcsolódó feladatokat is.

Az igazságszolgáltatás és a közigazgatás egymáshoz való viszonya tekintetében két tény a meghatározó: egyrészt a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét, másrészt a bíróságok döntései a közigazgatás szerveire nézve kötelezőek.

Az államfő tevékenysége egyes nézetek szerint önálló hatalmi ágat alkot, azonban a hatályos alkotmányos szabályozás figyelembevételével inkább a hatalmi ágak között jelentkező közvetítő, egyensúlyozó szerepet betöltő köztársasági elnöki tevékenység jellemző. A végrehajtó hatalom illetve a közigazgatás és az államfő viszonya tekintetében több kapcsolódási pontot kell kiemelnünk. Egyrészt a köztársasági elnök egyes intézkedéseire és rendelkezéseire szükséges a miniszterelnök vagy az illetékes miniszter ellenjegyzése, valamint a miniszterelnök személyére a köztársasági elnök tesz javaslatot. Másrészt a köztársasági elnök tevékenységéhez kapcsolódó előkészítő tevékenységet a közigazgatás végzi.

### **3.2. A közigazgatás fogalma, sajátosságai**

A közigazgatás egy igazgatási tevékenység, amelynek célja az állami feladatok megvalósítása. A közigazgatás fogalmának meghatározásához számba kell vennünk a közigazgatás azon jellemző sajátosságait, melyek más igazgatási rendszerektől megkülönböztetik.

A közigazgatás a társadalomban megjelenő *legnagyobb szakigazgatási rendszer*. Erre tekintettel a közigazgatás igazgatási tevékenysége az *egész társadalomra kiterjed. Nincs önállósult célja*, alapvetően a politikai hatalom céljait valósítja meg, ugyanakkor a politikai hatalommal szemben relatív autonómiával is rendelkezik, mely egyben hatékony és szakszerű működésének feltétele is.

Erre tekintettel megjelenik a közigazgatási rendszerrel szemben a fennálló politikai befolyás csökkentésére és magas színvonalú szakmaiság kialakítására vonatkozó igény. A politika és közigazgatás kapcsolódási pontjainak többek között a kormányprogramban megjelenő célok érvényre juttatását és a jogszabályokban esetlegesen megjelenő politikai célokat tekinthetjük. A közigazgatás további sajátossága, hogy egyes tevékenységeit *közhatalom birtokában látja el* (pl. jogszabályt alkot, hatósági jogalkalmazást végez). Meghatározó eleme a közigazgatás által végzett igazgatási tevékenységnek a jogállamiság követelményének mindenkor érvényre juttatása. Ez kifejeződik a közigazgatás szervezetét, személyzetét és működését szabályozó közigazgatási jog elkülönült jogági mivoltában is.

### **3.3. A közigazgatás feladatai**

A közigazgatás az állami feladatok megvalósítására irányuló tevékenysége keretében egyrészt a döntések előkészítésében, másrészt azok végrehajtásában vesz részt. Egyes felfogások a közigazgatás feladatai közül külön kiemelik a közigazgatás közszolgáltatások nyújtásához kapcsolódó tevékenységét. A közszolgáltatások között megkülönböztethetjük az alkotmányosan előírt és a törvény alapján kötelezően ellátandó közszolgáltatásokat. Emellett a közigazgatás olyan közszolgáltatásokat is nyújthat, melyek nem kötelezőek, azonban fakultatívan, önként vállaltan teljesíthetők. A közszolgáltatások között különbséget tehetünk abban a vonatkozásban is, hogy azokat az állam közigazgatási szervek révén biztosítja, vagy azok teljesítését átengedi a társadalom egyéb szervei számára. A közigazgatás rendeltetési körébe tartozó tevékenységeinek két fajtáját különböztethetjük meg: a közhatalmi tevékenységet és a közvetlen igazgatást.

A közhatalmi tevékenységek:

- jogalkotás,
- hatósági jogalkalmazás.

A közvetlen igazgatás körébe sorolható tevékenységek:

- szervezetrányítás,
- belső igazgatás,
- gazdálkodás,
- materiális tevékenység.

Mindemellett a közigazgatás ellát egyes nem közigazgatási jogi, hanem más jogág által szabályozott tevékenységeket is, pl. bűncselekmény észlelése esetén a büntetőeljárás jogban szabályozott feljelentést tesz.

A közigazgatás közhatalmi tevékenységeinek ellátása során közhatalom birtokában igazgat, azaz közvetett igazgatási tevékenységet végez. Közhatalmi eszközökkel törekszik a közfeladatok megvalósítására.

**Jogalkotás:** a magyar jogrendszerben a törvényhozás primátusa érvényesül. A jogi szabályozásban főszabály, hogy a közigazgatás intézményei törvényi felhatalmazás alapján alkothatnak jogszabályokat (szekunder jogalkotási jogkör). Azonban meghatározott keretek között a közigazgatás is jogosul felhatalmazás nélkül jogszabályalkotásra (primer jogalkotási jogkör).

A Kormány a maga feladatkörében – primer jogalkotási jogkörében – jogosult rendelet kibocsátására és határozat meghozatalára, melyek nem lehetnek ellentétesek törvénnyel, és melyeket a miniszterelnök ír alá. A Kormány rendeleteit a hivatalos lapban ki kell hirdetni.

Emellett a Kormány tagjai törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján feladatkörükben eljárva rendeletet adhatnak ki, amelyek törvénnyel és kormányrendelettel nem lehetnek ellentétesek. A rendeleteket a hivatalos lapban ki kell hirdetni.

A helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. Ennek megfelelően a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére (primer jogalkotási jogkör), továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására (szekunder jogalkotási jogkör) önkormányzati rendeletet alkot.

A fentiekben meghatározott közigazgatási jogalkotásnak korlátját képezi a jogszabályi hierarchia érvényesítésének kötelezettsége, mely szerint a megalkotandó jogszabály nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal.

**Hatósági jogalkalmazás:** a jogalkalmazó szervek közhatalom birtokában egyedi ügyekben, jogszabályban meghatározott felhatalmazás alapján döntenek. Döntésüket hatáskörük és illetékességük keretei között, jogszabályok alapján hozzák meg. Meg kell különböztetnünk egymástól a bíróságok és a közigazgatási hatóságok által végzett jogalkalmazó tevékenységet. A két jogalkalmazó tevékenység közös jellemzői a jogalkalmazás fogalmi elemeinek azonosságából erednek. A két tevékenység között azonban számos különbség is adódik. Alapvető különbség fedezhető fel a tevékenységek funkciói között.

A közigazgatási jogalkalmazás funkciója valamilyen közérdek, közcél megvalósítása, a bírósági jogalkalmazás pedig jogvédő funkcióval bír. Különbségek még, hogy a közigazgatási jogalkalmazás hivatalból és kérelemre is indítható nem peres eljárás, a bírósági jogalkalmazás kizárólag kérelemre induló peres eljárás.

A közigazgatás közvetlen igazgatási feladatainak ellátása során nem közhatalmi jellegű, hanem egyéb igazgatási tevékenységet lát el, pl. szervezeteket irányít, közszolgáltatásokról gondoskodik.

**Szervezetirányítás:** a közigazgatási szervek által végzett szervezetirányító tevékenység lehet hierarchikus, azaz alá-fölérendeltségben lévő irányító és irányított szerv közötti kapcsolat, valamint hierarchián kívüli. Utóbbi esetében az irányító tevékenysége csak indirekt módon hat az irányítottra, de annak tevékenységét mégis lényegesen befolyásolja.

Az államigazgatási szervek viszonylatában fennálló irányítási jogkör hierarchikus. Magában foglalhatja többek között az államigazgatási szerv alapítását, átszervezését, megszüntetését, az államigazgatási szerv vezetőjének kinevezését és felmentését, a vele kapcsolatos egyéb munkáltatói jogok gyakorlását, továbbá a szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzését, valamint a szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyását. Mindemellett az irányító szerv jogosult - meghatározott esetekben - az államigazgatási szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyáshoz kötésére, döntésének megsemmisítésére, szükség esetén új eljárás lefolytatására való utasításra, egyedi utasítás kiadására feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására vonatkozóan, illetve jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezésre.

**Belső igazgatás:** a közigazgatási szerv belső igazgatása, vezetése általában egyszemélyi vezető kezében összpontosul. Fontos kiemelni, hogy az irányítás fogalma két szerv viszonylatában, a vezetés fogalma pedig egy adott szervezen belül értelmezhető.

**Gazdálkodás:** a közigazgatás gazdálkodási tevékenysége három dimenzióban értelmezhető: egyrészt a költségvetési gazdálkodás, másrészt az állam tulajdonában lévő kincstári vagyon, harmadrészt az állam üzleti (vállalkozó) vagyona tekintetében.

A **költségvetés** az államháztartást alkotó jogalanyok gazdálkodásának alapjául szolgáló pénzügyi terv, amely az állami és az önkormányzati feladatok ellátására fordítható költségvetési kiadásokat és költségvetési bevételeket tartalmazza.

Az állami vagyon rendeltetésétől függően kincstári vagyon vagy üzleti vagyon lehet. **Kincstári vagyon**nak minősül minden olyan vagyonelem, amely valamely állami feladat ellátásához szükséges, valamint amelyet törvény kizárólagos állami tulajdonba tartozó vagyonként forgalomképtelennek, illetve korlátozottan forgalomképesnek minősít. Az állami vagyon felett a Magyar Államot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét **az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter gyakorolja**, aki e feladatát a **Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zártkörűen Működő Részvénytársaság, a Magyar Fejlesztési Bank**, illetve az általa – a központi költségvetési szervek, ezek intézményei, továbbá a 100%-ban állami tulajdonban álló gazdasági társaságok közül – kijelölt tulajdonosi joggyakorló szervezet útján látja el.

Az **Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.** a Magyar Állam által alapított egyszemélyes részvénytársaság, melynek részvénye forgalomképtelen. Alapító okiratának elfogadása és módosítása az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter hatáskörébe tartozik. A Magyar Állam részvényesi jogait az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter gyakorolja. Működéséről és az állami vagyonnal való gazdálkodásáról a Kormány évente beszámol az Országgyűlésnek.

A **Magyar Fejlesztési Bank Zrt.** részvényeinek száz százaléka a Magyar Állam tulajdonában van. A részvények elidegenítése, biztosítékul adása semmis. A törvény mellékletében meghatározott gazdálkodó szervezet állami tulajdonú részesedése tekintetében a tulajdonos jogait a Magyar Állam nevében a Magyar Fejlesztési Bank gyakorolja.

Az állami tulajdonban lévő ingatlanok a **Nemzeti Földalapba** tartoznak, amely felett a tulajdonosi jogokat a miniszter az agrárpolitikáért felelős miniszterrel közösen gyakorolja.

**Materiális tevékenység:** materiális tevékenységről beszélünk, amikor a közigazgatás közvetlenül nyújt valamely tevékenységet a társadalom számára, például információt gyűjt és rendszerez, szakértői tevékenységet végez.

**Ismeretellenőrző kérdések:**

- A Kormány felelős-e a működéséért valamely szervnek, és ha igen, miben nyilvánul meg ez a felelősség?
- A közigazgatás milyen tevékenységeket lát el, amikor közhatalom birtokában igazgat?
- Az államigazgatási szervek között fennálló hierarchikus viszony alapján az irányító szerv milyen cselekményeket jogosult végezni az irányított szerv vonatkozásában?
- A közigazgatás gazdálkodási tevékenysége milyen viszonylatokban értelmezhető?
- Mely szerv gyakorolja a Magyar Állam nevében az állami vagyon feletti tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét?
- Jogosult-e a települési önkormányzat képviselő-testülete a helyi közutak nem közlekedési célú igénybevételének szabályait megállapítani önkormányzati rendeletben törvényi felhatalmazás hiányában (erre vonatkozó törvényi szabályozás nincs)?
- Jogszabály lehetővé teheti-e az erdészeti hatóság számára, hogy hivatalból eljárást indítson az erdőterv módosítása iránt, vagy a hatósági eljárás kizárólag kérelemre indulhat?
- Jogosult-e a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) felügyeletét ellátó pénzügyminiszter arra, hogy beszámolót kérjen a hivataltól az elvégzett feladatok vonatkozásában?
- Mely szerv jogosult a Magyar Állam tulajdonában lévő vagyontárgy tekintetében vagyonkezelési szerződés megkötésére?



## 4. A közigazgatás szervezetrendszere

### 4.1. A szervezetrendszer tagolódását meghatározó tényezők

A közigazgatás szervezetrendszerét több tényező befolyásolja. Az egyik meghatározó tényező a *minőségi és mennyiségi munkamegosztás*. A minőségi munkamegosztás folytán jön létre a közigazgatási szervek feladat szerinti tagozódása, a mennyiségi munkamegosztás következménye a területi szintű tagozódás. A szervezetrendszer felépítését emellett befolyásolják az adott ország gazdasági viszonyai, hiszen hatással vannak például a szociális gondoskodás szükséges mértékére, ezáltal a jelentkező feladatokhoz igazodó szervek rendszerének kiépítésére és méretére. A belpolitikai viszonyok hatásaként jelentkezik például a közrend, közbiztonság fenntartása érdekében kiépített szervek megjelenése. Emellett a külpolitikai tényezők hatásaként jelentkező, közigazgatás által kezelendő problémák például a külföldön fennálló feszültségek eredményeképpen jelentkező migráció kezelése vagy az államok közötti együttműködés megvalósítása.

A közigazgatási szervezetrendszerre hatással lévő igazgatási törvényszerűségek a *horizontális* (mellérendeltség) és a *vertikális* (alá-fölérendeltség) tagozódás illetve a *centralizáció* (központosított) – *decentralizáció* (nem központosított) aránya és mértéke. Mindemellett a közigazgatási struktúrára hatást gyakorló tényezők még a földrajzi adottságok, a közlekedési viszonyok, a történelmi hagyományok, tradíciók.

### 4.2. A közigazgatási szerv fogalma, jogi paraméterei

A közigazgatási szervezetrendszer áttekinthetetlen eleme, annak legkisebb építőkövének, a közigazgatási szerv fogalmának ismertetése. A *közigazgatási szerv* a végrehajtó hatalom részeként – jogszabályban előírt jogrendben létrehozott –, közigazgatási feladatokat ellátó szerv, mely jogszabályban meghatározott feladatait, hatásköre és illetékessége által körülhatároltan, közhatalommal felruházva látja el.

A közigazgatási szerv jogképességének elemei:

- A közigazgatási szerv *jogszabályban előírt jogrendben való létrehozása*.
- A közigazgatási tevékenység végzésének jogával való felruházás, azaz a *feladat meghatározása* és ennek ellátásához szükséges *közhatalom biztosítása*. A feladatkör a közigazgatási szerv társadalmi rendeltetését, a közigazgatás által megvalósítandó célkitűzések összességét jelenti.
- A közigazgatási szervnek jogszabályban biztosított *hatáskörrel* kell rendelkeznie, mely a feladatok teljesítéséhez szükséges jogosítványok és kötelezettségek összességét jelenti. A közigazgatási szervek hatáskörük szerint lehetnek általános vagy különös hatáskörű szervek. Míg a különös hatáskörű szervek (pl. minisztériumok) feladatköre egy meghatározott közigazgatási szakterülethez kapcsolódik, az általános hatáskörű szerveké (pl. Kormány) valamennyi közigazgatási feladatra kiterjed.
- A közigazgatási szerv *illetékességét* jogszabály határozza meg. A közigazgatási szerv hatáskörét csak a működési területén, azaz illetékességi körén belül gyakorolhatja, így tulajdonképpen az illetékesség meghatározása esetén az azonos hatáskörű szervek között területi (mennyiségi) munkamegosztás megteremtéséről van szó (pl. fővárosi és megyei kormányhivatalok). Területi tagozódás szerint megkülönböztetünk központi és területi szerveket. A központi szervek illetékessége az egész ország területére kiterjed (pl. Kormány, minisztériumok), a területi szerveké viszont az állam területi beosztásához igazodik (pl. megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok) vagy attól – a szakfeladat speciális jellegére tekintettel – eltérő földrajzi területre korlátozódik (pl. Felső-Tisza-Vidéki Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség).

A közigazgatási szervek önállósága és jogalanyisága szempontjából megkülönböztethetünk önálló és nem önálló közigazgatási szerveket. Az *önálló közigazgatási szervek* (pl. NAV területi szervei) elkülönült személyi állománnyal és szervezettel, valamint elkülönült költségvetéssel rendelkeznek, továbbá polgári jogi jogalanyiságuk van (azaz jogi személyek), szemben a *nem önálló közigazgatási szervekkel* (pl. Kulturális Örökségvédelmi Hivatal területi szervei).

### **4.3. Az államigazgatás szervezetrendszere**

A közigazgatási rendszer államigazgatási és önkormányzati igazgatási alrendszerekre osztható. Az államigazgatási alrendszeren belül területi tagozódás szerint megkülönböztetjük a központi és a területi szerveket.

#### ***Központi szervek:***

- Kormány,
- kormánybizottságok,
- Miniszterelnökség
- minisztériumok,
- kormányhivatalok,
- központi hivatalok,
- autonóm államigazgatási szervek,
- önálló szabályozó szervek,
- rendvédelmi szervek (a rendőrség, a polgári védelem, a büntetés-végrehajtási szervezet, az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóság és a katonai és polgári nemzetbiztonsági szolgálatok) országos parancsnokságai.

A *területi szerveken* belül elkülönülnek a központi alárendeltségű (dekoncentrált) területi és a helyi államigazgatási szervek. Az önkormányzati közigazgatási szervek területi és települési szinten működő decentralizált szervek.

#### **4.3.1. A Kormány**

A Kormány általános hatáskörű, központi államigazgatási szerv, mely az államigazgatási hierarchia csúcán helyezkedik el. A Kormány miniszterelnökből és miniszterekből áll. A Kormány a feladat- és hatáskörét a miniszterelnök vezetésével, testületként gyakorolja, feladatait az Alkotmány határozza meg. Jelen fejezetben csak azon kormányfeladatok számbavételére kerül sor, melyek áttekintése az államigazgatás témaköre szempontjából szükséges, azaz melyeket a Kormány, mint központi államigazgatási szerv gyakorol.

#### ***A Kormány, mint központi államigazgatási szerv:***

- irányítja a minisztériumok és a közvetlenül alárendelt egyéb szervek munkáját, összehangolja tevékenységüket;
- biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését;
- meghatározza a tudományos és kulturális fejlesztés állami feladatait, és biztosítja az ezek megvalósulásához szükséges feltételeket;
- meghatározza a szociális és egészségügyi ellátás állami rendszerét, és gondoskodik az ellátás anyagi fedezetéről;
- irányítja a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését.

A Kormány egyik legfontosabb feladatáént: biztosítja a törvények végrehajtását.

### A Kormány hatásköre:

- **Jogalkotói hatáskör:** primer és szekunder jogalkotási hatáskörrel is rendelkezik a korábbiakban meghatározottak szerint (lásd még 1. modul 3.3. A közigazgatás feladatai c. alfejezetében).
- **Aktus-felülvizsgálati jog:** a Kormány aktus-felülvizsgálati joga igen szűk körű, mivel csak a jogszabálynak nem minősülő aktusok tekintetében érvényesül. Ennek megfelelően a Kormány az alárendelt szervek által hozott minden olyan határozatot vagy intézkedést megsemmisít, illetőleg megváltoztat, amely törvénybe ütközik.
- **Szervezetalakítási jog:** ez a hatáskör egyrészt azt jelenti, hogy a Kormány meghatározott feladatkörök ellátására kormánybizottságokat alakíthat, másrészt pedig azt, hogy jogosult az államigazgatás bármely ágát közvetlenül felügyelete alá vonni, és erre külön szervezetet létesíteni.

A Kormány működésének rendjét a - kormányhatározatban szabályozott - Kormány ügyrendje határozza meg.

### 4.3.2. A Kormány munkáját segítő szervek

#### 4.3.2.1. A kormánybizottságok

A Kormány szervezetalakítási joga gyakorlása keretében a hatáskörébe tartozó jelentős, több minisztérium feladatkörét érintő feladatok összehangolt megoldásának irányítására kormánybizottságokat hozhat létre, melyeknek tagjai a feladatkörükben érintett miniszterek. A kormánybizottságok döntés-előkészítő, javaslattevő, koordináló szerepet töltenek be.

#### 4.3.2.2. Kabinetek

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. A kabinet főszabály szerint ügydöntő jogkörrel nem rendelkezik.

#### 4.3.2.3. Egyéb tanácsadó testületek

A Kormány egyéb javaslattevő, véleményező vagy tanácsadói tevékenységet végző testületeket is létrehozhat.

#### 4.3.2.4. Kormánybiztos

A Kormány egy minisztérium vagy kormányhivatal feladatkörébe sem tartozó vagy kiemelt fontosságú feladat ellátására kormánybiztost nevezhet ki, akinek a tevékenységét a miniszterelnök irányítja. Személyére a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter tesz javaslatot. Kormányrendelet a Kormány irányítása alá tartozó szervek vezetői, a szervek szervezeti egységei vezetőinek tevékenysége, valamint egyes államtitkárok tevékenysége tekintetében a kormánybiztost irányítási jogkörrel ruházhatja fel. A Kormány számára a törvény felhatalmazást tartalmaz arra nézve, hogy rendeletben irányítási jogkörrel ruházza fel a kormánybiztost. A kormánybiztos megbízatása meghatározott időre, de legfeljebb két évre szól. Tevékenységének ellátásában a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter által vezetett minisztériumban működő titkárság segítheti.

#### 4.3.2.5. Miniszterelnöki biztos

A miniszterelnök a feladatkörébe tartozó feladat ellátására miniszterelnöki biztost nevezhet ki. A miniszterelnöki biztos megbízatása meghatározott időre, de legfeljebb addig szól, amíg a miniszterelnök hatásköreit gyakorolja.

Tevékenységét a miniszterelnök irányítja, aki rendeletében a kormánybiztosnál meghatározott személyek tevékenysége tekintetében irányítási jogkörrel ruházhatja fel.

A miniszterelnök számára a törvény felhatalmazást tartalmaz arra nézve, hogy rendeletben irányítási jogkörrel ruházza fel a miniszterelnöki biztost. A biztost tevékenységének ellátásában a Miniszterelnökségen működő titkárság segítheti.

#### **4.3.2.6. Miniszterelnökség**

A Miniszterelnökség a miniszterelnök munkaszerve. Tevékenységét a miniszterelnök irányítja és államtitkár vezeti. A Miniszterelnökségre eltérő rendelkezés hiányában a minisztériumra vonatkozó szabályokat megfelelően kell alkalmazni. A Miniszterelnökség – a vezető államtitkárhoz címzett feladatai körében – figyelemmel kíséri a Kormány törvényalkotási programjának, a munkatervének és a programozási-munkaszervezési döntéseinek végrehajtását, közreműködik a Kormány parlamenti kapcsolatrendszerének összehangolásában, valamint kapcsolatot tart az Országgyűlés kormánypárti képviselőcsoportjaival. További feladatai a miniszterelnök személyéhez kapcsolódnak, így többek között ellátja a miniszterelnök személye körül teendőket, segíti a miniszterelnök országgyűlési, kormányzati irányítással kapcsolatos szakmai, társadalompolitikai, kül-, biztonság- és nemzetpolitikai kérdésekkel összefüggő tevékenységét, valamint közvetíti a miniszterelnök eseti döntéseit a miniszterek és a kormányzati szervek felé.

#### **4.3.3. A minisztériumok**

A minisztérium a miniszter munkaszerveként a Kormány irányítása alatt álló, különös hatáskörű központi államigazgatási szerv. A minisztériumok felsorolását külön törvény tartalmazza. A minisztériumok feladat- és hatáskörét jogszabály határozza meg.

*A minisztériumok főbb feladattípusai:*

- kormány-előterjesztések előkészítése és a Kormány döntéseinek végrehajtása;
- jogszabály-előkészítési és jogalkotási feladatok;
- ágazati stratégiaalkotás, tervezési feladatok;
- irányítási, felügyeleti és ellenőrzési feladatok;
- első- vagy másodfokú döntési jogkörök gyakorlása;
- információs szolgáltató feladatok;
- nemzetközi kapcsolatok szervezése;
- civil kapcsolatok kiépítése.

A miniszter teljes jogkörű helyettese az *államtitkár* (ha törvény vagy a szervezeti és működési szabályzat eltérően nem rendelkezik), tevékenységét a miniszter irányítja. A miniszter normatív utasítással kiemelt fontosságú feladat ellátására *miniszteri biztost* nevezhet ki, akinek tevékenységét a miniszter irányítja. Megbízatása meghatározott időre, de legfeljebb hat hónapra szól.

A minisztérium szervezetét törvényben meghatározott keretek között *a minisztérium szervezeti és működési szabályzata* (a továbbiakban: szmsz.) határozza meg, melyet a miniszter – a miniszterelnök jóváhagyását követően – normatív utasításban ad ki. Az utasítás érvényességének feltétele, hogy azt a Magyar Közlönyben az utasítás hatálybalépését megelőzően közzétegyék.

A minisztérium hivatali szervezetét a miniszter irányítása alatt a *közigazgatási államtitkár* – a jogszabályoknak és a szakmai követelményeknek megfelelően – vezeti. A minisztériumban csak egy közigazgatási államtitkár működhet. A minisztérium miniszteri kabinetre, államtitkárságokra, helyettes államtitkárságokra, főosztályokra és titkárságokra, a főosztály osztályokra tagozódik. A szmsz. rendelkezhet úgy, hogy az államtitkár munkáját kabinet segíti.

A *miniszteri kabinetet* főosztályvezetőként a kabinetfőnök közvetlenül vezeti, akinek tevékenységét a miniszter irányítja. Az államtitkári kabinetet a kabinetfőnök főosztályvezetőként közvetlenül vezeti, akinek a tevékenységét az államtitkár irányítja.

A *főosztályt* főosztályvezető vezeti, akinek a tevékenységét a szmsz.-ben meghatározott helyettes államtitkár irányítja. A szmsz. rendelkezhet úgy, hogy a főosztályvezető tevékenységét a miniszter, az államtitkár vagy a közigazgatási államtitkár, illetve a helyettes államtitkár irányítja. Az osztályokat közvetlenül a főosztályvezető, illetve olyan főosztályvezető-helyettes vagy osztályvezető vezeti, akinek a tevékenységét a főosztályvezető irányítja. A minisztériumi vezetők közül a miniszter és az államtitkár politikai vezetőknek, a közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkár szakmai vezetőknek minősül. Szakmai elemek a minisztériumban a szakmai munkát élethivatásszerűen végző kormánytisztviselők. A központi államigazgatási szervek rendszerében megjelenő szervek között nem minisztériumi formában működő központi államigazgatási szervekként működnek:

- a kormányhivatalok és
- a központi hivatalok.

#### **4.3.4. A kormányhivatalok**

A kormányhivatal törvény által létrehozott, a Kormány irányítása alatt működő központi államigazgatási szerv, melynek felügyeletét a miniszterelnök által kijelölt miniszter látja el. A kormányhivatalok taxatív felsorolását törvény tartalmazza.

Kormányhivatalok:

- a Központi Statisztikai Hivatal,
- a Magyar Energia Hivatal,
- az Országos Atomenergia Hivatal,
- a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala és
- a Nemzeti Adó- és Vámhivatal.

A kormányhivatal vezetőjét a kormányhivatalt felügyelő miniszter javaslatára a miniszterelnök, a kormányhivatal vezetőjének helyettesét a kormányhivatal vezetőjének javaslatára a kormányhivatalt felügyelő miniszter nevezi ki és menti fel. A kormányhivatal törvényben meghatározott feladatkörében nem utasítható.

A kormányhivatal tevékenységéről beszámol a Kormánynak, valamint tájékoztatja az Országgyűlés feladatkörében érintett bizottságát. Szervezetét a kormányhivatal szervezeti és működési szabályzata határozza meg, amelyet a kormányhivatal vezetője készít elő, és a kormányhivatalt felügyelő miniszter – a miniszterelnök jóváhagyását követően – normatív utasításban ad ki. Az utasítás érvényességének feltétele, hogy azt a Magyar Közlönyben az utasítás hatálybalépését megelőzően közzétegyék. A kormányhivatal területi szervekkel akkor rendelkezik, ha erre a kormányhivatalt létrehozó törvény kifejezetten lehetőséget ad.

A kormányhivatal különös típusa az államigazgatási feladatok mellett fegyveres rendvédelmi feladatokat is ellátó kormányhivatal (NAV).

#### **4.3.5. A központi hivatalok**

A központi hivatal kormányrendelet által létrehozott, miniszter irányítása alatt működő központi államigazgatási szerv, melynek vezetőjét a központi hivatalt irányító miniszter nevezi ki és menti fel. Szervezetét a központi hivatal szervezeti és működési szabályzata határozza meg, amelyet a központi hivatalt irányító miniszter normatív utasításban ad ki. A központi hivatal területi szervekkel akkor rendelkezik, ha erre a központi hivatalt létrehozó kormányrendelet kifejezetten lehetőséget ad.

A központi hivatalok taxatív felsorolását a kormányhivatalokkal ellentétben nem tartalmazza jogszabály. Központi hivatalok például: az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat, a Nemzeti Államigazgatási Központ, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, vagy a Nemzeti Közigazgatási Intézet.

#### **4.3.6. A területi és helyi államigazgatási szervek**

A területi és helyi államigazgatási szervek jellemzője, hogy központi alárendeltségű, azaz dekoncentrált szervek. Ez a jellemző az államigazgatási szervezetrendszer fentről lefelé való hierarchikus szervezettségéből adódik. A Kormány *általános hatáskörű területi államigazgatási szervei a fővárosi és megyei kormányhivatalok*, melyeket – a törvényben foglalt eltérésekkel – a Kormány a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter útján irányít. A fővárosi és megyei kormányhivatalokat vezető kormány megbízottakat a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki és menti fel. A kormány megbízott megbízatása megszűnik:

- a Kormány megbízatásának megszűnésével,
- lemondásával,
- felmentésével,
- halálával,
- ha az országgyűlési képviselők választásán már nem választható,
- összeférhetlenségének megállapításával.

Ha a kormány megbízott megbízatása a Kormány megbízatása megszűnésével szűnt meg, az új kormány megalakulásáig gyakorolja a hatáskörét. A kormány megbízott további munkavégzésre irányuló jogviszonyt – ide nem értve a tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységet és az országgyűlési képviselői megbízatást – nem létesíthet.

A fővárosi és megyei kormányhivatal hivatali szervezetét főigazgató vezeti, akit a kormány megbízott javaslatára a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter nevez ki és ment fel. A főigazgató a kormányhivatalt vezető kormány megbízottat távolléte vagy akadályoztatása esetén helyettesíti.

A főigazgató munkáját általános helyettesként igazgató segíti, akit a főigazgató javaslatára a kormány megbízott nevez ki és ment fel.

A fővárosi és megyei kormányhivatal a kormány megbízott által közvetlenül vezetett törzshivatalból, valamint - kormányrendeletben megállapított - ágazati szakigazgatási szervekből áll. A törzshivatal és a szakigazgatási szervek egy költségvetési szervet képeznek. A szakigazgatási szervek - törvény vagy kormányrendelet rendelkezése alapján - önálló feladat-és hatáskörrel rendelkező szervezeti egységekkel rendelkezhetnek. A szakigazgatási szerv vezetője vezetői munkakörbe történő kinevezéséhez és felmentéséhez a szakmai irányító szerv vezetőjének egyetértése szükséges. A szakigazgatási szervek vezetője feletti munkáltatói jogokat a kormány megbízott gyakorolja. A kormányhivatal szervezeti egységeként működő szakigazgatási szerveket a Kormány rendeletben állapítja meg. A kormányhivatal tevékenysége tekintetében a törvényességi és szakszerűségi, valamint hatékonysági ellenőrzést a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter a szakmai irányító szerv vezetőjével közreműködve folytatja le.

##### **4.3.6.1. A fővárosi és megyei kormányhivatal feladat - és hatásköre**

A jogszabályoknak és a Kormány döntéseinek megfelelően összehangolja és elősegíti a kormányzati feladatok területi végrehajtását. Ennek keretében a törzshivatal

- koordinációs tevékenységet,
- ellenőrzési tevékenységet, valamint hatósági és törvényességi felügyeletet,

- véleményező és döntés előkészítő tevékenységet,
- informatikai tevékenységet, valamint
- képzést, továbbképzést szervező, összehangoló feladatokat,
- ellátja a jogszabályban meghatározott egyéb feladatait, illetve
- a törzshivatal és a szakigazgatási szervek működtetésével összefüggő funkcionális feladatokat lát el.

**Koordináció** keretében többek között gondoskodik a több ágazatot érintő kormányzati döntések végrehajtásának területi összehangolásáról, a fővárosi, megyei államigazgatási kollégium létrehozásáról, működéséről, ügyrendjének előkészítéséről. A kollégium a fővárosi és megyei kormányhivatal koordinációs feladatait elősegítő állandó fórum. Tagjai: kormány megbízott, a törzshivatal és szakigazgatási szervek vezetői, a kormányhivatal koordinációs és ellenőrzési jogkörébe tartozó területi államigazgatási szervek vezetői, valamint a kormány megbízott által meghívottak. Szükség esetén a kormány megbízott fővárosi, megyei koordinációs értekezletet hívhat össze. A központi államigazgatási szervek területi szervei, továbbá a területi illetékességgel rendelkező államigazgatási feladatot ellátó más szervek és személyek államigazgatási jogkörükben eljárva, illetve az általuk ellátott államigazgatási feladatokat érintően – szervezeti, szakmai önállóságuk megtartásával – a fővárosi és megyei kormányhivatalok koordinációs jogkörébe tartoznak. (Kivétel: a Nemzeti Adó- és Vámhivatal /NAV/).

**Ellenőrzési, valamint hatósági és törvényességi felügyeleti** tevékenysége során a fővárosi és megyei kormányhivatal - a rendvédelmi szervek, valamint a NAV kivételével - gondoskodik a központi államigazgatási szervek területi szervei ellenőrzési terveinek összehangolásáról, a központi államigazgatási szervek területi szervei tevékenységében a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseinek érvényesüléséről.

A kormányhivatal - a rendvédelmi szervek, valamint a NAV kivételével - ellenőrzési feladatokat lát el, különös tekintettel a **hatósági eljárás** és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény végrehajtásának és a **hatósági tevékenység jogszerűségének ellenőrzésére**. Ha jogszabály kivételt nem tesz, a központi államigazgatási szervek területi szervei, továbbá a területi illetékességgel államigazgatási feladatot ellátó más szervek és személyek államigazgatási jogkörükben eljárva, illetve az általuk ellátott államigazgatási feladatokat érintően - szervezeti és szakmai önállóságuk megtartásával - a fővárosi és megyei kormányhivatal ellenőrzési jogkörébe tartoznak.

A fővárosi és megyei kormányhivatal a helyi önkormányzati szervek tekintetében külön jogszabályban meghatározottak szerint közszolgálati ellenőrzést végez, emellett ellenőrzi az ügyiratkezelésről, továbbá a szerv által kezelt adatok nyilvántartásáról és védelméről, a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló jogszabályok végrehajtását.

A fővárosi és megyei kormányhivatal - a rendvédelmi szervek, valamint a NAV kivételével - a Kormány által alárendelt szervek bármely területi szervétől, a polgármestertől és a jegyzőtől az általuk ellátott államigazgatási feladatokat érintően, valamint államigazgatási feladatot ellátó más szervtől és személytől **bármely döntést bekérhet, a szerv intézkedéséről tájékoztatást kérhet, illetve az iratokba betekinthez**. Amennyiben ennek során törvénysértést észlel, egyeztető eljárást kezdeményez, melynek eredménytelensége esetén a szerv felügyeleti szervénél **felügyeleti eljárást** kezdeményez. Amennyiben ez is eredménytelennek bizonyul, a kormányhivatal a feladatkörében érintett miniszter eljárását kezdeményezi. Mindezen intézkedések eredménytelensége esetén, azaz ha a törvénysértés másként nem orvosolható - a felügyeleti szerv és a szakmai irányító miniszter egyidejű tájékoztatása mellett -, kezdeményezi a közigazgatás-szervezésért felelős miniszternél a törvénybe ütköző határozat vagy intézkedés Kormány általi megsemmisítését, illetve megváltoztatását (a Kormány aktus-felülvizsgálati joga).

A kormányhivatal *véleményezi* – a rendvédelmi szervek, valamint a NAV kivételével – a Kormánynak alárendelt szervek területi szervei vezetőinek kinevezését, felmentését; létrehozására, átszervezésére, jogállásuk és illetékességi területük módosítására vonatkozó előterjesztést; valamint létszámára és költségvetésének megállapítására vonatkozó előterjesztést, javaslatot. **Döntés előkészítő és javaslattevő szeroként** közreműködik a Kormánynak az Alaptörvény 35. cikk (5) bekezdése, az Önkormányzati törvényben és más jogszabályban meghatározott feladatai ellátásában.

**Informatikai** feladatok keretében a fővárosi és megyei kormányhivatal közreműködik a közigazgatási informatikai tevékenység területi összehangolásában, közigazgatási informatikai közreműködő tevékenységet lát el, valamint ellátja a választásokkal, népszavazásokkal összefüggő informatikai feladatokat.

**Képzés, továbbképzés** területén pedig éves terv alapján szervezi a fővárosban, illetőleg a megyében az államigazgatási feladatokat ellátó helyi önkormányzati szervek köztisztviselőinek képzését, továbbképzését, gondoskodik a közigazgatási vizsgák, szakvizsgák, anyakönyvi szakvizsgák, állampolgársági és egyéb vizsgák, valamint az ezek előkészítésére szolgáló tanfolyamok megszervezéséről és lebonyolításáról.

A fővárosi és megyei kormányhivatalok integrált ügyfélszolgálatokat működtetnek. Az ügyfélszolgálatoknál a jogszabályban meghatározott ügycsoportokban:

- kérelem terjeszthető elő,
- tájékoztatás kérhető az eljárás menetéről, valamint az eljárással kapcsolatos ügyféli jogokról és kötelezettségekről, továbbá
- informatikai segítség igényelhető, ide értve pl. az ügyfélkapu létesítésének lehetőségét.

A fővárosi és megyei kormányhivatalokat feladataik ellátásában a Nemzeti Államigazgatási Központ (NÁK) segíti, amely koordináló, szervező és szolgáltató feladatokat lát el a kormányhivatalok funkcionális, személyügyi, gazdálkodási és nemzetközi tevékenységében. A NÁK a fővárosi és megyei kormányhivatalok egyes belső igazgatási tevékenysége felett – így pl. belső szabályzatok elkészítése - ellenőrzési jogkört is gyakorol. A NÁK-ot a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter irányítja.

Ágazati feladatokat ellátó, azaz **különös hatáskörű területi és helyi államigazgatási szervek** főbb jellemzői:

- államigazgatási feladatot látnak el,
- különös hatáskörűek,
- területi egységekben működnek, azaz illetékességük egy meghatározott területi egységre terjed ki,
- erőteljes a centrumhoz való kapcsolódásuk,
- területi kötődésük általában gyenge,
- egyszemélyi vezetés alatt állnak.

A különös hatáskörű területi államigazgatási szervek többsége 2011. január 1-jétől a fővárosi, megyei kormányhivatalok szervezeti egységeként (szakigazgatási szerv) működik a területi integráció eredményeképp. Például a területi nyugdíj-biztosítási igazgatóságok – amelyek nyugdíj-megállapítási, illetve - folyósítási feladat- és hatáskörrel rendelkeznek - az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság, mint központi hivatal közvetlen szakmai irányítása alatt állnak, ugyanakkor a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti egységeiként működnek.

Az egyes szakigazgatási szervek 2011. január 1-től integrált területi államigazgatási szervek hatósági és egyéb feladatait látják el.

Az államigazgatási feladatok egy részének ellátását – melyek leginkább a helyi közösség ügyei – azonban a területi kötődésű államigazgatási szervek helyett a helyi önkormányzatok végzik.



Törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet kivételesen a polgármestert, főpolgármestert, megyei közgyűlés elnökét államigazgatási hatósági hatáskörrel ruházhatja fel, továbbá meghatározott esetekben honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófa-elhárítási ügyekben az országos államigazgatási feladatok helyi irányításában és végrehajtásában való részvételüket írhatja elő. Törvény vagy kormányrendelet államigazgatási feladatot, hatósági hatáskört állapíthat meg a jegyzőnek, a főjegyzőnek és kivételesen a képviselő-testület hivatala ügyintézőjének is (önkormányzat által ellátott államigazgatási hatósági ügyek).

#### **4.3.7. Sajátos jogállású államigazgatási szervek**

A magyar államigazgatási rendszerben működő egyes szervek jogállása más államigazgatási szervekéhez képest speciális. Ezek az ún. autonóm és a kvázi autonóm államigazgatási szervek. Az *autonóm jogállású államigazgatási szervek* autonómiája azt jelenti, hogy ugyan a végrehajtó hatalom részét képezik, de a Kormánytól függetlenek. Ezen jogalkotó által létrehozott speciális jogállás indokai lehetnek többek között a politikai semlegesség igénye a szerv tevékenységével szemben, alkotmányos alapjog érvényesítésének garanciája.

Az autonóm jogállású szervek autonómiájának garanciái:

- szabályozásuk csak törvényben lehetséges;
- az Országgyűlés felé tartoznak beszámolóval;
- a vezetők és a tagok megválasztása, kinevezése általában független a Kormánytól;
- szigorú összeférhetlenségi szabályok érvényesülnek;
- gazdasági önállóság;
- gazdálkodásukat az Állami Számvevőszék ellenőrzi;
- döntéseiket kizárólag bíróság vizsgálhatja felül.

*Autonóm jogállású államigazgatási szervek:*

- a Közbeszerzési Hatóság,
- a Gazdasági Versenyhivatal,
- az Egyenlő Bánásmód Hatóság,
- a Nemzeti Adatvédelmi és Információs Hatóság.

A *Közbeszerzési Hatóság* az Országgyűlés felügyelete alatt álló önállóan működő és gazdálkodó központi költségvetési szerv, melynek költségvetését az éves központi költségvetésben elkülönítetten kell előirányozni.

Működésének célja a közpénzek ésszerű felhasználása során az átláthatóság és a széles körű nyilvános ellenőrizhetőség, valamint a közbeszerzések során a tiszta verseny követelményeinek megteremtése és biztosítása. A Közbeszerzési Hatóság keretén belül *Tanács* működik. A Tanács elnöke a Hatóság elnöke. Az elnököt a Tanács jelenlevő tagjainak kétharmada választja meg és nevezi ki 5 évre. A kinevezés egyszer ismételhető. A Tanács tíz tagból áll. Külön tagok kerülnek kijelölésre a törvény alapelveinek és egyes közérdekű céloknak az érvényesítésére, a közbeszerzési eljárás ajánlatkérőinek és az eljárás ajánlattevőinek általános érdekeinek képviselőjére.

Az egyes közérdekű célok érvényesítésére tagokat a Gazdasági Versenyhivatal elnöke, a közbeszerzésekért felelős miniszter és a gazdaságpolitikáért felelős miniszter jelöl ki, az ajánlatkérők általános érdekeit képviselő tagokat a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, a helyi önkormányzatok országos szövetségei és az építésügyért felelős miniszter által kijelölt személyek jelölik ki. Az ajánlattevők általános érdekeit a Tanácsban a munkáltatók országos érdekképviselői és az országos gazdasági kamarák által kijelölt három személy képviseli. A Tanács évente beszámol az Országgyűlésnek tevékenységéről, melyet tájékoztatásul az Állami Számvevőszéknek is megküld.

A **Gazdasági Versenyhivatal** központi költségvetési szerv, amely a központi költségvetésben önálló fejezetet alkot. A Versenyhivatal számára feladatot csak törvény írhat elő. A Gazdasági Versenyhivatal a gazdasági hatékonyságot és a társadalmi felemelkedést szolgáló piaci verseny fenntartásához fűződő közérdek, továbbá az üzleti tisztesség követelményeit betartó vállalkozások és a fogyasztók érdeke által megkövetelt versenyfelügyeleti feladatokat látja el. Elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki, két elnökhelyettese személyére javaslatot a Gazdasági Versenyhivatal elnöke illetve az elnökének javasolt személy tesz a miniszterelnöknek, aki azt – egyetértése esetén – előterjeszti az elnökhelyetteseket kinevező köztársasági elnök számára. Az elnököt és az elnökhelyetteseket 6 évre nevezi ki a köztársasági elnök. (Az egyik elnökhelyetteset a köztársasági elnök egyben megbízza a Versenytanács elnöki teendőinek ellátására.) A kinevezés egyszer ismételhető. A miniszterelnök javaslatának megtétele előtt a jelölteket a miniszterelnök kezdeményezésére az Országgyűlés illetékes bizottsága nyilvánosan meghallgatja.

**Egyenlő Bánásmód Hatóság** központi költségvetési szerv, amely az egyenlő bánásmód biztosításáért és társadalmi felzárkózásért felelős miniszter költségvetési fejezetén belül önálló címet képez. A törvényben meghatározott esetekben hivatalból vizsgálatot folytat annak megállapítására, hogy megsértették-e az egyenlő bánásmód követelményét, valamint kérelem alapján vizsgálatot folytat, hogy az arra kötelezett munkáltatók elfogadtak-e esélyegyenlőségi tervet. Továbbá eljárást folytat az egyenlő bánásmód törvény hatálya alá tartozó megsértéséről a sérelmet szenvedett fél kérelmére. A Hatóság határozatát bíróság előtt lehet megtámadni. A hatóság elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki 9 évre. A hatóság feladatainak ellátását az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület vezeti. A Testület a törvény értelmezését segíti, illetve a Hatóság egyes állásfoglalásaihoz egyetértése szükséges. A Testület 3 tagját a társadalmi esélyegyenlőség előmozdításáért felelős miniszter és 3 tagját javaslatára a miniszterelnök kéri fel.

A **Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság**. A hatóság feladata a személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének ellenőrzése és elősegítése. Az államigazgatási szerv elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki 9 évre. A Hatóság elnökhelyettesét az elnök nevezi határozatlan időre. A Hatóság elnöke az adatvédelmi biztos feladat- és hatáskörét vette át. Hatósági jogkörében bírságot is kiszabhat.

#### **4.3.8. Önálló szabályozó szerv**

Az önálló szabályozó szerv vezetője sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet ad ki, amely nem lehet ellentétes törvénnyel, kormányrendelettel, miniszterelnöki rendelettel, miniszteri rendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével. Vezetőjét a miniszterelnök, vagy a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki és tevékenységéről köteles évente beszámolni az Országgyűlésnek. Az önálló szabályozó szerv vezetője nevezi ki helyettesét, vagy helyetteseit.

Önálló szabályozó szervek az alábbiak:

##### ***Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete***

A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete alkotmányos jogállású országos hatáskörű közigazgatási szerv.

A Felügyelet kizárólag a törvénynek van alárendelve, számára feladatot csak törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabály írhat elő. Felügyeleti jogkörben a Felügyelet döntését megváltoztatni vagy megsemmisíteni, illetve a Felügyeletet eljárás lefolytatására kötelezni nem lehet. A Felügyelet elnökét a köztársasági elnök a miniszterelnök javaslatára, alelnökeit pedig a Felügyelet elnökének javaslatára a miniszterelnök nevezi ki hat évre.

Az elnök a Felügyelet tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek. A Felügyelet elnöke törvényben meghatározott feladatkörében, törvényben kapott felhatalmazás alapján rendeletet alkothat, mely tevékenységébenben akadályoztatása esetén az általa kijelölt alelnök helyettesíti. A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete a Magyarország pénzügyi közvetítő rendszerét felügyelő, ellenőrző és szabályozó szerv, amely felelős a pénzügyi közvetítő rendszer zavartalan működéséért. A Felügyelet tevékenységének a célja a pénzügyi közvetítőrendszer stabil, zavartalan, átlátható és hatékony működésének biztosítása, résztvevői prudens működésének elősegítése, a tulajdonosok gondos joggyakorlásának folyamatos felügyelete. Célja továbbá a pénzügyi rendszer egyes szektorait fenyegető, nemkívánatos üzleti és gazdasági kockázatok feltárása, azok csökkentése vagy megszüntetése, megelőző intézkedések alkalmazása, valamint a szolgáltatások igénybe vevői érdekeinek védelme, így a pénzügyi közvetítőrendszer iránti közbizalom erősítése.

#### ***A Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság***

A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság alkotmányos jogállású önálló szabályozó szerv, önállóan működő és gazdálkodó központi költségvetési szerv, mely feladat- és hatáskörét önállóan, a jogszabályoknak megfelelően gyakorolja. A Hatóság feladata az elektronikus hírközlési piac zavartalan, eredményes működésének, a piac szereplői érdekei védelmének és magatartásuk, valamint a tisztességes, hatékony verseny kialakulásának és fenntartásának felügyelete. Elnökét a miniszterelnök nevezi ki 9 évre, aki törvényben kapott felhatalmazás alapján rendeletet alkothat. A Hatóság tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek. A Hatóság Országgyűlés által választott tagokból álló, önálló jogi személyiségű autonóm szerve a Médiatanács, mely szerv az Országos Rádió és Televízió Testület jogutódja.

A Médiatanács elnökét és négy tagját az Országgyűlés – a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával – 9 évre választja egyidejű, listás szavazással.

### **4.4. Az önkormányzati igazgatás**

Települési önkormányzat:

- községi önkormányzat,
- város (2013 januárjától: járásszékhelyi város, valamint városi önkormányzat),
- megyei jogú város: amely 2013 januárjától megyeszékhely város, valamint az Országgyűlés által az új önkormányzati törvény hatályba lépése előtt megyei jogúvá nyilvánított város.

Területi önkormányzat: megyei önkormányzat.

Fővárosi önkormányzat: olyan települési önkormányzat, amely a területi önkormányzat feladatait is ellátja. Budapest főváros önkormányzata kétszintű. A főváros önkormányzati rendszere a fővárosi és kerületi önkormányzatokból áll. Az önkormányzatok önkormányzati alapjogaikat tekintve egyenlőek, a feladat és hatásköreik eltérnek.

#### **4.4.1. Az önkormányzat feladat- és hatásköre**

Az Alkotmány értelmében a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a **helyi önkormányzás joga**, mely a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézését, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlását jelenti. A választópolgárok ezen alkotmányos jogukat az általuk választott képviselő-testület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják.

A helyi képviselő-testület önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül. A **helyi közügyek** a lakosság közzolgáltatásokkal való ellátásához, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához, valamint mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek helyi megteremtéséhez kapcsolódnak.

A helyi önkormányzatok alapjogai egyelőek, azonban kötelezettségei eltérőek lehetnek. A megyei (területi) és a települési önkormányzatok között nincs függőségi viszony, a kölcsönös érdekek alapján együttműködnek. A községnek, városnak, fővárosnak és kerületeinek, a megyei önkormányzatnak egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek. A helyi önkormányzatok feladatai tekintetében megkülönböztethetjük a kötelezően ellátandó és az önkéntesen vállalható feladatokat. A helyi önkormányzatok számára **kötelező feladatot** kizárólag törvény állapíthat meg. Ezen feladatok meghatározásával egyidejűleg az Országgyűlés biztosítja az ezek ellátásához szükséges anyagi feltételeket, dönt a költségvetési hozzájárulás mértékéről és módjáról.

Kötelező önkormányzati feladatként a települési önkormányzat köteles gondoskodni (2013 január 1-től):

- településfejlesztésről, településrendezésről,
- közintézmény elnevezéséről,
- környezet-egészségügyről,
- kulturális szolgáltatásról, helyi közművelődésről,
- az óvodai nevelésről,
- az egészségügyi alapellátásról,
- és a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi ellátásról,
- településüzemeltetésről: a közvilágításról, a helyi közutak és a köztemető fenntartásáról és
- a helyi közutakon, a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom előtt el nem zárt magánutakon, valamint tereken, parkokban és egyéb közterületeken közúti járművel történő várakozás (parkolás) biztosításáról,
- helyi közösségi közlekedés biztosításáról,
- köteles biztosítani a nemzetiségi ügyekről,
- hajléktalanná váló személyek ellátásáról,
- lakás- és helyiséggazdálkodásról,
- helyi környezetvédelemről,
- sport és ifjúsági ügyekről,
- kistermelők, őstermelők számára értékesítési lehetőségről,
- hulladékgazdálkodásról,
- távhőszolgáltatásról,
- honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófavédelmi ügyekről,
- helyi közfoglalkoztatásról,
- helyi adóval, gazdaság szervezési és turizmussal kapcsolatos feladatokról,
- közreműködés a település közbiztonságának biztosításában. Települési és fővárosi önkormányzat a helyi közbiztonságról, vagyonának, más értékének védelméről kényszerítő eszköz alkalmazására jogosult szervezetet is létrehozhat, az illetékes területi főkapitánysággal kötött írásbeli megállapodás alapján, amit a rendőrség szakmai felügyeletével végez.

Törvény helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó más helyi önkormányzati feladatot is megállapíthat. Törvénynek differenciálni köteles a helyi önkormányzatok eltérő adottságait kötelező feladat és hatásköreik megállapításánál. A helyi önkormányzatok - a törvényben meghatározott esetekben - az állammal kötött külön megállapodás alapján elláthat állami feladatokat. (A megállapodásban rendelkezni kell a feladatellátás finanszírozásáról.) Mindemellett a helyi önkormányzatok a helyi igényektől és teljesítőképességtől függően egyéb feladat- és hatásköröket vállalhatnak. Önként vállalhatják minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe. Ezek az **önként vállalt önkormányzati feladatok**, melyek azonban nem veszélyeztethetik a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását.

A helyi önkormányzatok *hatósági jogkörrel* is rendelkeznek. Az ellátott hatósági ügyek egy része államigazgatási hatósági ügy, melyek önkormányzatra való telepítése törvényben vagy kormányrendeletben történt meg (önkormányzat által ellátott államigazgatási hatósági ügyek). A hatósági ügyek másik részét a helyi önkormányzati hatósági ügyek képezik. Ezen hatósági ügyekben a képviselő-testület vagy átruházott hatáskörben a polgármester (főpolgármester), a képviselő-testület bizottsága vagy részönkormányzat testülete dönt. A bevezetendő eljárás területén az államigazgatási feladatokat ellátó járási kormányhivatal átveszi a jegyzőre telepített államigazgatási hatósági ügyek törvényben meghatározott részét. A járási kormányhivatalok a járási székhelyeken működnek.

A fentiekben már ismertettek szerint a választópolgárok a helyi önkormányzathoz való jogukat az általuk választott képviselő-testület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják. Ennek megfelelően önkormányzati döntést a helyi önkormányzat képviselő-testülete – annak felhatalmazása alapján, azaz átruházott hatáskörben annak bizottsága, társulása, a részönkormányzat testülete, a helyi kisebbségi önkormányzat testülete, a polgármester –, illetőleg a helyi népszavazás hozhat. Ugyanakkor a helyi önkormányzatokról szóló 2011. évi CLXXXIX. sarkalatos törvény (a továbbiakban: Ötv.) meghatározza azon képviselő-testületi hatásköröket, melyek nem ruházhatóak át. Ilyen hatáskörök: a rendeletalkotás, az önkormányzat szervezetének kialakítása és működésének meghatározása, a helyi népszavazás kiírása, az önkormányzati jelképek, kitüntetések és elismerő címek meghatározása és használatuk szabályozása, díszpolgári cím adományozása, a költségvetés megállapítása, döntés annak végrehajtásáról szóló beszámoló elfogadásáról, helyi adó megállapítása, önkormányzati társulás létrehozása, a települési képviselő, a polgármester összeférhetlenségi ügyében való döntés stb.

A korábbiakban meghatározottaknak megfelelően a helyi képviselő-testület szekunder jogalkotási hatáskörében, feladatkörében eljárva rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. Továbbá primer jogalkotási hatáskörében a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére önkormányzati rendeletet alkothat.

Az Alkotmányban rögzített *társuláshoz való joguk* alapján a helyi önkormányzatok feladataik hatékonyabb, célszerűbb megoldására írásbeli megállapodással, szabadon társulhatnak más helyi képviselő-testülettel (érdekeik képviselő-re önkormányzati érdekszövetséget hozhatnak létre, feladatkörükben együttműködhetnek más országok helyi önkormányzatával, és tagjai lehetnek nemzetközi önkormányzati szervezetnek). Fontos, hogy ezen társulások a helyi önkormányzatok egyenjogúsága tiszteletben tartásával és a kölcsönös előnyök és az arányos teherviselés alapján működjenek.

A települések társult képviselő-testület alakíthatnak. Társult képviselő-testület alakítása esetén a képviselő-testületek részben, vagy egészben egyesítik a költségvetésüket, közös önkormányzati hivatalt tartanak fenn és intézményeiket közösen működtetik.

(Az új Ötv. 2012-13-as hatályba lépéséig nevesített társulási formák: a hatósági igazgatási társulás, intézményi társulás, és a társult képviselő-testület. A helyi önkormányzatok képviselő-testületei megállapodhatnak abban, hogy egy, vagy több önkormányzati feladat- és hatáskör, valamint a polgármester és a jegyző államigazgatási feladat- és hatáskörének hatékonyabb, célszerűbb ellátására jogi személyiséggel rendelkező társulást hozzanak létre. A hatósági igazgatási társulás létrehozásának célja egyes államigazgatási hatósági ügyfajták szakszerű intézése. Az intézményi társulás keretében az érdekelt képviselő-testületek két vagy több községet, illetőleg várost és községet ellátó egy vagy több intézmény közös alapításában, fenntartásában és fejlesztésében állapodnak meg. Eltérő megállapodásuk hiányában a közös intézmények fenntartásához az érdekelt képviselő-testületek a településük lakosságszámának arányában járulnak hozzá. Az elképzelés szerint az államigazgatási feladatokat elvonják a jegyző hatásköréből és a felállítandó járási (kormány) hivatalok veszik át azokat és a települési önkormányzatok kizárólagosan önkormányzati feladatokat fognak ellátni.)

Képviselő-testületek társulása esetén (társult képviselő-testület) a képviselő-testületek részben vagy egészben egyesítik a költségvetésüket, közös hivatalt tartanak fenn, és intézményeiket közösen működtetik. Azokban az ügyekben azonban, amelyek kizárólag csak az egyik települést érintik, a település képviselő-testülete továbbra is önállóan dönt. Társult képviselő-testület úgy is létrehozható, hogy az érdekelt települési képviselő-testületek a települések lakosságszámának arányában választják meg annak tagjait a települési képviselők közül.

Emellett ki kell emelnünk a külön törvényben szabályozott többcélú kistérségi társulás létrehozásának lehetőségét. Ugyanis a kistérségben – kivéve a fővárost és azt a kistérséget, amelyben egy település alkot egy kistérséget – működő települési önkormányzatok képviselő-testületei a kistérségi együttműködés hosszú távú biztosítására írásbeli megállapodással a kistérségben egy többcélú kistérségi társulást alakíthatnak. Alapvető céljaként a társulás részt vehet a kistérség területének összehangolt fejlesztésében (különösen: fejlesztési tervek, programok, pályázatok készítésében, megvalósításában) és a településfejlesztés összehangolásában, vállalhatja kistérségi közszolgáltatások biztosítását, fejlesztését és szervezését, valamint intézmények fenntartását.

#### **4.4.2. Az önkormányzat szervezete**

Az előzőekben meghatározott önkormányzati feladatokat a helyi képviselő-testület és szervei: a polgármester, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete a polgármesteri hivatala, valamint 2013 januárjától a közös önkormányzati hivatala látják el.

A *képviselő-testület* évente legalább hat ülést tart. A képviselő-testület elnöke a polgármester, aki összehívja és vezeti annak ülését. Az ülés főszabály szerint nyilvános.

Zárt ülés pl. az önkormányzat vagyonával való rendelkezés és pályázat tárgyalása (ha a nyilvános tárgyalás üzleti érdeket sértene) vagy kinevezés, felmentés, fegyelmi eljárás megindítása, fegyelmi büntetés kiszabása (ha az érintett a nyilvános tárgyalásba nem egyezik bele) stb. esetén tartható. A képviselő-testület a döntéseit (rendelet, határozat) nyílt szavazással hozza. Titkos szavazás kivételesen tartható.

A képviselő-testület akkor határozatképes, ha az ülésen a települési képviselőknek több mint a fele jelen van. A javaslat elfogadásához főszabály szerint egyszerű szótöbbség szükséges, azaz a jelenlevő települési képviselők több mint a felének igen szavazata. Minősített többség szükséges azonban többek között a rendeletalkotás, a szervezet kialakítása és működésének meghatározása, önkormányzati társulás létrehozása, társuláshoz, érdekképviselési szervezethez való csatlakozás vagy intézményalapítás esetén. A minősített többséghez a megválasztott összes – nem csak az ülésen jelen lévő – települési képviselő több mint a felének a szavazata szükséges.

A képviselő-testület maga határozza meg bizottsági szervezetét, és választja meg *bizottságait*. (A képviselő-testület a száz, vagy a száznál kevesebb lakosú településen bizottságot nem választ, a bizottsági feladatokat a képviselő-testület látja el.) A törvény elrendelheti valamely bizottság létrehozásának kötelezettségét. Ilyen törvényi kötelezés vonatkozik a kétezernél több lakosú településen pénzügyi bizottság létrehozására. Emellett a képviselő-testület kisebbségi jelöltként mandátumot nyert tagjai kezdeményezésére a képviselő-testület kisebbségek ügyeivel foglalkozó bizottságot hoz létre. A bizottságok elnökét és tagjainak több mint a felét a települési képviselők közül kell megválasztani. A bizottságok alapvető feladata, hogy előkészítik a képviselő-testület döntéseit, valamint szervezik és ellenőrzik a döntések végrehajtását. A képviselő-testület továbbá meghatározhatja azon előterjesztéseket, amelyeket bizottság nyújt be, továbbá azokat, melyek a bizottság állásfoglalásával nyújthatók be a képviselő-testülethez. A korábbiakban meghatározottaknak megfelelően a képviselő-testület egyes hatásköreit átruházhatja a bizottságokra, ezáltal döntési jogot adva nekik. A bizottság határozatképességére és határozathozatalára a képviselő-testületre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

A képviselő-testület meghatározott településrészt érintő ügyekben egyes hatásköreinek átruházásával településrészi önkormányzatot hozhat létre, számára anyagi eszközöket biztosíthat. A településrészi önkormányzat települési képviselőkből és más választópolgárokból hozható létre, vezetője települési képviselő. Megyei jogú város képviselő-testülete a közgyűlés.

A **polgármestert** a helyi választópolgárok közvetlenül választják. A polgármester tisztségét főállásban, vagy társadalmi megbízatásban látja el. A polgármesteri tisztség a 3000-nél kevesebb lakosú községekben társadalmi megbízásban is betölthető. Egyéb esetekben a polgármester tisztségét főállásban kell betölteni. A polgármester tagja a képviselő-testületnek, annak határozatképessége, döntéshozatala, működése szempontjából települési képviselőnek tekintendő. Ezen tisztséggel szemben az Ötv. szigorú összeférhetlenségi szabályokat állapít meg. A polgármester nem lehet köztársasági elnök, továbbá aki olyan tisztséget tölt be, aki olyan feladatot lát el, amelyre kinevezését, megbízatását az Országgyűléstől, a köztársasági elnöktől, kormányfőtől, kormánytól, kormány tagjától, vagy az Országgyűlés, kormány alárendeltségébe tartozó szervtől (vezetőjétől) kapta. Nem lehet a polgármester az Alkotmánybíróság tagja, alapvető jogok biztosa, az Állami Számvevőszék elnöke, elnökhelyettese és számvevője, a Kormány tagja, államtitkár, központi államigazgatási szerv köztisztviselője, bíró, ügyész, közjegyző, bírósági végrehajtó, jegyző, főjegyző, körjegyző, aljegyző, a képviselő-testület hivatalának köztisztviselője stb. A polgármester vonatkozásában a képviselő-testület gyakorolja a munkáltatói jogokat.

A képviselő-testület – a saját tagjai közül, a polgármester javaslatára, titkos szavazással – a polgármester helyettesítésére, munkájának segítésére **alpolgármestert** választ, alpolgármestereket választhat, akik a polgármester irányításával látják el feladataikat. Lehetőség van arra, hogy a képviselő-testület ne csupán saját tagjai közül válasszon alpolgármestert.

Azon alpolgármester, akit nem a képviselő-testület tagjai közül választottak, nem lesz tagja a képviselő-testületnek, a polgármestert a képviselő-testület elnökeként nem helyettesítheti, de a képviselő-testület ülésein tanácskozási joggal részt vehet.

A képviselő-testület – pályázat alapján – **jegyzőt** nevez ki határozatlan időre. A jegyző vezeti a polgármesteri hivatalt, és a közös önkormányzati hivatalt. A jegyző feladatai körében pl. gondoskodik az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátásáról, gyakorolja a munkáltatói jogokat a képviselő-testület hivatalának köztisztviselői tekintetében. Döntésre előkészíti a polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyeket, dönt azokban a hatósági ügyekben, amelyeket a polgármester ad át számára, továbbá tanácskozási joggal részt vesz a képviselő-testület, a képviselő-testület bizottságának ülésén. A jegyző köteles jelezni a képviselő-testületnek, a bizottságnak és a polgármesternek, ha a döntésüknél jogszabálysértést észlel. Államigazgatási hatósági jogkör címzettje lehet. A jegyző számára az Ötv.-ben foglaltakon túl egyéb jogszabályok is meghatároznak feladatokat.

Így többek között a települési önkormányzat jegyzője a szociális igazgatás szervének minősül, és ellátja a törvényben meghatározott feladatokat, pl. szociális rászorultság esetén a jogosult számára rendszeres szociális segélyt állapít meg. Továbbá a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartása tekintetében a nyilvántartás szervezetéhez tartozik, pl. ellátja a lakcímbjelentés tudomásul vételével összefüggő hatósági feladatokat. Kormányrendeletben kijelölt – körzetközponti feladatokat ellátó – települési (fővárosi kerületi) önkormányzat jegyzője a polgármesteri hivatal részeként okmányirodát működtet. Emellett választásokhoz kapcsolódóan a helyi választási iroda vezetője a jegyző.

A feladatok tovább sorolása helyett összegzésképpen elmondható, hogy a jegyző számára különböző jogszabályokban előírt feladatok számos területet érintő és igen sokrétű tevékenységet fognak át. A jegyzőt a polgármester nevezi ki pályázat alapján és a jegyző javaslatára az aljegyzőt. A jegyző munkáltatója a polgármester.

A **képviselő-testület hivatalaként** a képviselő-testület egységes hivatalt hoz létre polgármesteri hivatal elnevezéssel.

A hivatal az önkormányzat működésével, valamint az államigazgatási ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatokat látja el. A hivatal közreműködik a polgármester önkormányzati, valamint államigazgatási feladatainak, hatásköreinek ellátása során. A hivatal a polgármester irányítása és a jegyző vezetése alatt állt.

A polgármester pl. a jegyző javaslatainak figyelembevételével meghatározza a hivatal feladatait az önkormányzat munkájának a szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában, a jegyző javaslatára előterjesztést nyújt be a képviselő-testületnek a hivatal belső szervezeti tagozódásának, munkarendjének, valamint ügyfélfogadási rendjének meghatározására, a hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét.

Igazgatási és települési feladataik ellátásra 2013-tól közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a járáson belüli községi önkormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosság száma nem haladja meg a 2000 főt. A 2000 főt meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz. A közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosság száma legalább 2000 fő, vagy a közös hivatalhoz tartozó települések száma legalább 7. Ha a közös önkormányzati hivatalt működtető települések egyike város, akkor a város székhelytelepülés (járásszékhely). Egyéb esetekben a székhelytelepülést a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó önkormányzatok képviselő-testületei határozzák meg. A közös önkormányzati hivatal létszámát, fenntartásának költségeihez az érdekelt képviselő-testületek a hivatalt létrehozó megállapodásuk szerint állapítják meg és járulnak hozzá. Ha város működteti a hivatalt, megállapodás hiányában a város képviselő-testülete állapítja meg azt.

A főváros kétszintű önkormányzata a főváros és kerületei önkormányzataiból áll. A főváros képviselő-testülete a fővárosi közgyűlés. A kerületben polgármestert, a fővárosban főpolgármestert választanak.

A fővárosban a kerületi képviselő-testület hivatalát, a kerületi önkormányzati hivatalt, a jegyző, a fővárosi képviselő-testület hivatalát (a fővárosi önkormányzati hivatalt) a főjegyző vezeti.

A megyei önkormányzat területi önkormányzat. A megyei önkormányzat jogi személy, melynek feladatait és hatáskörét a közgyűlés látja el. A megyei önkormányzatot a közgyűlés elnöke képviseli, akit a megyei közgyűlés saját tagjai közül titkos szavazással választ. A megyei közgyűlés köteles létrehozni pénzügyi bizottságot, továbbá ha a megyében területi kisebbségi önkormányzat alakul, köteles megalakítani kisebbségi ügyekkel foglalkozó bizottságát, amelynek munkájában a megyei kisebbségi önkormányzat elnöke állandó tanácskozási joggal vesz részt.

A megyei testületek és tisztségviselők munkáját megyei önkormányzati hivatal segíti, melynek feladata a döntések szakmai előkészítése, valamint a döntések végrehajtásának szervezése és ellenőrzése.

A hivatal vezetője a megyei főjegyző, akit a megyei közgyűlés nevez ki határozatlan időre.

A megyei önkormányzat köteles ellátni azokat a törvényben számára előírt feladatokat, amelyek megoldására települési önkormányzat nem kötelezhető. Törvény a megyei önkormányzat kötelező feladatává teheti az olyan körzeti jellegű közszolgáltatás biztosítását, amely a megye egész területére vagy annak nagy részére kiterjed. Törvény kötelező megyei feladatként írhatja elő továbbá az olyan körzeti jellegű közszolgáltatások megszervezését, amelyek esetében a szolgáltatást igénybe vevők többsége nem a szolgáltatást nyújtó intézmény székhelye szerinti település területén lakik.

#### **4.4.3. Az önkormányzat gazdálkodása**

A helyi önkormányzatok autonómiája biztosításának garanciája a gazdasági (vagyon) önállóság.



Az önkormányzat saját tulajdonnal rendelkezik, bevételeivel önállóan gazdálkodik, és saját felelősségére vállalkozhat. Az önkormányzati vagyronról az Ötv. és a nemzeti vagyronról szóló 2011. évi törvény rendelkezik.

A helyi önkormányzat vagyona a tulajdonából és a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból áll, melyek az önkormányzati célok megvalósítását szolgálják. A helyi önkormányzatot egyes eltérésekkel megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek általában a tulajdonost megilletik, illetőleg terhelik. A tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a képviselő-testület dönt. Az önkormányzat vagyona a nemzeti vagyon részeként törzsvagyonból és annak nem minősülő üzleti vagyonból tevődik össze.

A **törzsvagyon** közvetlenül a kötelező önkormányzati feladat- és hatáskör ellátását vagy a közhatalom gyakorlását szolgálja. Törzsvagyon az a forgalomképtelen vagyon:

- amit a nemzeti vagyronról szóló törvény kizárólagosan önkormányzati tulajdonban álló vagyonnak minősít;
- amit törvény, vagy önkormányzati rendelet nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősít, valamint a helyi önkormányzat rendelete korlátozottan forgalomképes vagyonelemként állapít meg.

A törzsvagyon körébe tartozó tulajdon így vagy forgalomképtelen, vagy korlátozottan forgalomképes: forgalomképtelenek a helyi közutak és azok műtárgyai, a terek, a parkok és minden más ingatlan és ingó dolog, amelyet törvény vagy a helyi önkormányzat forgalomképtelennek nyilvánít; forgalomképtelen továbbá a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzetközi repülőtér a hozzá tartozó légiforgalmi irányító eszközök és a helyi önkormányzat tulajdonában álló vizek, közcélú vízi létesítmények, ide nem értve a vízi közműveket. Korlátozottan forgalomképesek a közművek, intézmények és középületek, továbbá a helyi önkormányzat által meghatározott ingatlanok és ingók.

Emellett az önkormányzatnak joga van saját felelősségére vállalkozni, azonban vállalkozása kötelező feladatainak ellátását nem veszélyeztetheti. Mindemellett az önkormányzat **bevételeivel és kiadásaival önállóan gazdálkodik**, törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül, törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajtáit és mértékét.

Az önkormányzat bevételei:

- saját bevételek,
- átengedett központi adók,
- más gazdálkodó szervektől átvett bevételek,
- központi költségvetési normatív hozzájárulások és
- támogatások.

Saját bevételek:

- az önkormányzatok által megállapított és kivetett helyi adók;
- saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hozadékából származó nyereség, osztalék, kamat és bérleti díj;
- illetékek, bírság, díj (külön törvényben meghatározottak szerint);
- átvett pénzeszközök;
- az önkormányzat és intézményei egyéb sajátos bevételei.

Az Országgyűlés által átengedett központi adók:

- a magánszemélyek jövedelemadójának meghatározott része;
- az egyéb megosztott adók.

Az Országgyűlés *normatív költségvetési hozzájárulást* állapít meg a települések lakosságszámával, egyes korcsoportokkal, intézményi ellátottakkal arányosan és egyéb mutatók alapján.

**Támogatások:**

- **Céltámogatás:** az Országgyűlés meghatározza azon társadalmilag kiemelt célokat, melyek megvalósulását támogatás nyújtásával kívánja elősegíteni. A céltámogatás kizárólag az adott célra használható fel.
- **Címzett támogatás:** az Országgyűlés egyes nagy költségigényű beruházási feladatok megvalósítására meghatározott helyi önkormányzatoknak címzett támogatást nyújthat, mely kizárólag a meghatározott célra fordítható.
- **Kiegészítő támogatás:** ezen támogatás az önhibáján kívül hátrányos helyzetben lévő települési önkormányzatot önállósága és működőképessége védelme érdekében illeti meg. A támogatás feltételeiről és mértékéről az Országgyűlés az állami költségvetési törvényben dönt.

Az önkormányzatok gazdálkodásának alapja az önkormányzat gazdasági programja és költségvetése. A helyi önkormányzat gazdálkodását az Állami Számvevőszék ellenőrzi (*külső ellenőrzés*). Emellett az önkormányzat belső pénzügyi ellenőrzését folyamatba épített, előzetes és utólagos vezetői ellenőrzés és belső ellenőrzés útján biztosítja. A jegyző köteles olyan pénzügyi irányítási és ellenőrzési rendszert működtetni, mely biztosítja a helyi önkormányzat rendelkezésére álló források szabályszerű, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását (*belső ellenőrzés*).

## **4.5. A köztestületi önkormányzatok**

A helyi önkormányzatoktól meg kell különböztetnünk a köztestületi önkormányzatokat. A köztestület önkormányzattal és nyilvántartott tagsággal rendelkező szervezet, jogi személy, amelynek létrehozását törvény rendeli el. A köztestület olyan személyegyesülés, amely a tagságához, illetőleg a tagsága által végzett tevékenységhez kapcsolódó közfeladatot lát el. Erre tekintettel a köztestületek létrehozásának indoka az, hogy ezáltal a jogalkotó a közfeladatok ellátását az érdekeltekre bízza.

**A köztestületek fajtái:**

- Szakmai kamarák, pl. orvos, ügyvéd, mérnök.
- Gazdasági kamarák, pl. Magyar Kereskedelmi és Iparkamara, Magyar Agrárkamara.
- Magyar Tudományos Akadémia.
- Magyar Művészeti Akadémia.
- Gazdasági igazgatási feladatokat ellátó köztestületek: hegyközségek, Magyar Szabványügyi Testület, Nemzeti Akkreditáló Testület.
- Egyéb köztestületek, pl. önkéntes tűzoltóság, Magyar Olimpiai Bizottság, országos sportszövetségek.

Egyes köztestületek esetében kényszertársulásról beszélhetünk, mivel a jogszabály a tevékenység végzését (tipikusan a foglalkozás gyakorlását) köztestületi tagsághoz köti, pl. orvos, ügyvéd.

Egyes tevékenységek végzése esetén a köztestület közhatalom birtokában jár el. Ilyen a tagokra vonatkozóan a szabályozási jog, a közhatalmi ellenőrzési jogkör és a döntési jogkör (etikai, fegyelmi ügyek, tevékenység engedélyezés) gyakorlása. A köztestületnek „a tagságon kívülre ható” hatósági jogosítványai is lehetnek, pl. a Nemzeti Akkreditáló Testület (még) nem tag vizsgálólaboratóriumokat akkreditáló eljárása.

A köztestületek állami felügyelete egyes esetekben igen szűk körű, pl. a köztársasági elnök csupán megerősíti tisztségében a Magyar Tudományos Akadémia elnökét. Más esetekben szorosabb állami felügyelet érvényesül, pl. a hegyközségek működése felett az agrárpolitikáért felelős miniszter törvényességi felügyeletet gyakorol. Ezen jogkörébe tartozó feladatait a mezőgazdasági igazgatási szerv útján látja el, amely ha törvénysértést észlel, törvényességi felügyeleti intézkedést kezdeményez az agrárpolitikáért felelős miniszternél.

Ha a hegyközség működésének törvényessége másképp nem állítható helyre, az agrárpolitikáért felelős miniszter keresettel fordulhat a bírósághoz, amely akár a hegyközség tevékenységét is felfüggesztheti, vagy ha a törvényes működés nem állítható helyre, a hegyközségi szervezetet fel is oszthatja.

**Ismeretellenőrző kérdések:**

- Mi indokolja a közigazgatási feladatok területi szintű megosztását? Mi indokolja valamely szerv illetékességi területének az állam területi beosztásától való eltérését?
- Miért tekinthetjük szűk körűnek a Kormány aktus-felülvizsgálati jogát? Mely szervek és szakmai fórumok vesznek részt a Kormány döntéseinek előkészítésében?
- Hogyan nyilvánul meg a nem minisztériumi formában működő központi államigazgatási szervek és a Kormány között fennálló hierarchikus viszony?
- Miben nyilvánul meg az autonóm államigazgatási szervek autonómiája?
- Milyen feltételek fennállása esetén vállalhatja a helyi önkormányzat önként - kötelezően ellátandóakon túli - feladatok ellátását?
- Jogosult-e a Kormány arra, hogy a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságot utasítsa valamely műsorszolgáltatási szerződés ellenőrzésére?
- Létrehozhat-e többcélú kistérségi társulást a Hajdú-Bihar Megyei Önkormányzat Közgyűlése, Ebes és Hajdúszovát képviselő-testülete?
- Jogosult-e azon jogász ügyvédi tevékenység végzésére, aki egyetemi jogi végzettséghez kötött foglalkozástól eltiltás hatálya alatt áll, és emiatt nem lehet az ügyvédi kamara tagja?

## **5. A közigazgatás működése**

### **5.1. A közigazgatási szervek tevékenységi típusai**

A közigazgatás által feladatainak ellátása érdekében végzett tevékenységek között különbséget kell tennünk a közigazgatási aktusok, a tényleges cselekmények és a közigazgatási szervek más jogágba tartozó cselekményei között.

**Közigazgatási aktusoknak** nevezzük a közigazgatás azon cselekvéseit, melyek valamilyen joghatás kiváltására irányulnak. Ezzel szemben a **közigazgatás tényleges cselekményeinek** nincsenek jogi következményei.

Ilyenek az **igazgatási cselekmények** (pl. tervezés, értekezletek szervezése, lebonyolítása), egyes **nyilvántartási és regisztratív cselekmények** (pl. információk gyűjtése, tárolása. Azonban kizárólag olyan nyilvántartás vezetése sorolható a tényleges cselekmények közé, melyekhez nem fűződnek joghatások, azaz nem minősülnek aktusnak. Aktus pl. az ingatlan-nyilvántartás vezetése, mivel törvény értelmében az ingatlan tulajdonjogának megszerzéséhez az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés is szükséges.), a **reálcselekmények** (pl. ügyfél kioktatása, irányított szerv tájékoztatása. Nem fűződik hozzájuk közvetlenül joghatás, de kapcsolódnak az aktusokhoz.) és a **materiális cselekmények** (pl. gazdálkodó tevékenység, karbantartás, irodaszerek beszerzése).

Mindemellett a közigazgatás más jogágba tartozó cselekményeket is ellát (pl. a büntetőeljárásban szabályozott feljelentést tesz, munkáltatóként a munkajog által szabályozott szerződéseket köt).

A közigazgatási aktusok körébe sorolhatóak a közigazgatás azon joghatás kiváltására irányuló cselekményei, melyek során a közigazgatási szerv mint hatóság jár el, vagy a közigazgatási szervezetrendszer működéséhez kapcsolódóan cselekszik, vagy a közintézet mint közszolgáltatást nyújtó jár el, vagy a közigazgatási szerv közigazgatási szerződést köt.

A hatósági tevékenység a jogszabály által hatósági jogkörrel felruházott közigazgatási szerv által, közhatalom birtokában végzett tevékenység. Sajátos jellemzője, hogy külső, azaz a közigazgatási szervtől független személyekkel, szervezetekkel (ügyfelekkel) szemben egyedi ügyek tekintetében valósul meg. Ide soroljuk azon közigazgatási tevékenységeket, melyek során a közigazgatási szerv (hatóság) *hatósági határozatot hoz* (pl. a álláskeresési járadék megállapítása), *szakhatósági hozzájárulást ad* (pl. építési engedélyezési eljárásban a tűzvédelmi hatóság), *hatósági intézkedést végez* ( pl. a hatóság közege – és nem a hatóság – kötelezettség azonnali teljesítésére hív fel a veszély elhárítása érdekében, így a tűzoltó a mentés során mindenkire kötelezően elrendeli az épület kiürítését) vagy *eljárást kezdeményez* más szervnél (pl. szabálysértés észlelése esetén a szabálysértési hatóságnál).

A közigazgatási szerv a közigazgatási szervezetrendszer működése során különböző típusú aktusokat bocsát ki. Ezek lehetnek *hierarchikus irányítási aktusok* (pl. az irányító szerv kinevezi az irányított szerv vezetőjét, jóváhagyja annak szervezeti és működési szabályzatát, utasítást ad feladat elvégzésére) vagy *belső vezetési aktusok* (pl. a szerv vezetője a szerv szervezeti egységeinek vezetői számára szolgálati utasítást ad) vagy *hierarchián kívüli irányítási aktusok* (pl. a szakminisztérium a helyi önkormányzatoktól azok ágazati feladatai körében adatokat és tájékoztatást kér, amelyet az önkormányzat köteles teljesíteni) vagy közigazgatási szervek közötti *együtműködési aktusok*.

A *közintézetek* (pl. múzeum, levéltár, könyvtár, oktatási intézmény) akkor végeznek joghatással bíró közigazgatási cselekményeket, amikor az általuk nyújtott közszolgáltatást igénybe vevők felvételéről, elbocsátásáról, jogairól vagy kötelezettségeiről döntenek.

A *közigazgatási szerződések* (pl. a települési önkormányzatok társulási szerződésai, az OEP által kötött finanszírozási szerződések, a hatósági szerződések) alapvető jellemzője, hogy legalább az egyik szerződő fél közigazgatási szerv (azaz a másik szerződő fél lehet szintén közigazgatási szerv, de lehet külső személy vagy szerv is), célja valamilyen közigazgatási feladat ellátása. Nem érvényesül a szerződő felek közötti egyenjogúság, mivel a közigazgatási szervnek előjogai vannak (pl. rendkívüli felmondási lehetőségek). A hatósági szerződést a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben az ügyféllel köti határozathozatal helyett, az ügy közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében (ha jogszabály ezt lehetővé teszi). Ha az ügyfél a szerződésben foglaltakat megszegi, a szerződés jogerős és végrehajtható határozatnak minősül, és a hatóság hivatalból intézkedik a végrehajtás elrendeléséről. Ha a hatóság nem teljesíti a szerződésben foglaltakat, az ügyfél a teljesítésre irányuló felhívás eredménytelensége esetén a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz fordulhat.

## **5.2. A közigazgatási szervek hatósági jogalkalmazó tevékenységének alapvető típusai**

A hatóság *hatósági jogalkalmazó tevékenysége* során közhatalom birtokában egyedi ügyekben dönt pl. jogot vagy kötelezettséget állapít meg, nyilvántartást vezet, szankciót alkalmaz stb. A jogi szabályozásban viszonylag kevés a tisztán hatósági jogalkalmazásnak minősülő tevékenység (ilyen pl. építési tevékenység folytatására építési engedély kiadása), azaz amelyhez nem fűződik hatósági felügyelet (melynek során a hatóság felügyeli, ellenőrzi a jogszabályok betartását, jogszabálysértés esetén a hatóság rendszerint jogalkalmazó aktust bocsát ki, pl. szankciót alkalmaz).

A hatósági jogalkalmazás körében kiadott *hatósági határozatok* között azok jogi tartalma szerint megkülönböztetünk jogosító és kötelező (kötelezést tartalmazó) határozatokat.

A **jogosító határozat** az ügyfelek számára jogot állapít meg (pl. pénzbeli vagy természetbeni ellátásra való jogosultság). A jogosító határozatok speciális formája az **engedélyező határozat**, amely az ügyfelet feljogosítja valamely olyan tevékenység gyakorlására, amelynek végzése engedély nélkül jogszabálysértő volna. Az engedélyezési eljárásban a hatóság azt vizsgálja meg, hogy a jövőben folytatandó tevékenység előre láthatóan meg fog-e felelni a jogszabályban előírt kötelezettségeknek.

Ennek megfelelően pl. az építésügyi hatóság az építményre használatbavételi engedélyt akkor ad ki, ha meggyőződött arról, hogy az építési tevékenységet az építési engedélynek megfelelően végezték el, az építmény rendeltetésének megfelelő és biztonságos használatra alkalmas állapotban van, a zavartalan használatához szükséges járulékos építmények (pl. parkolók, hulladékártólok) megvalósultak, a felvonulási épületet elbontották, és a környezetrendezést elvégezték.

A **kötelező határozat** előírhatja az ügyfél számára valamilyen aktív tevékenység elvégzését (pl. az örökségvédelem szabályainak megsértése esetén a műemlék beavatkozás előtti állapotának helyreállítására kötelezés) vagy valamilyen passzív magatartás gyakorlását (pl. a magatartás kifejtésétől való tartózkodás vagy tűrés: pl. régészeti lelőhely károsítása, veszélyeztetése esetén a tevékenység leállítása, attól való eltiltás elrendelése). A kötelezést tartalmazó határozat sajátos fajtája a **szankciót megállapító határozat**. A szankció kiszabásával a hatóság mindig valamilyen jogsértésre reagál. A szankciók lehetnek reparatívak, melyek a megsértett jogállapot helyreállítását írják elő, vagy represszívok, melyek a jogsértő felelősségre vonására irányulnak. A represszív szankció mindig valamilyen hátrány okozására irányul.

Ez a hátrány lehet anyagi (pl. az erdőgazdálkodóval szemben engedély nélküli fakitermelés miatt kiszabott erdőgazdálkodási bírság), vagy az ügyfél személyét érintő (pl. személyes szabadság korlátozása: pl. szabálysértési eljárásban kiszabható elzárás), vagy jogi (pl. jogosultság elvesztése: pl. járművezetéstől eltiltás szabálysértési eljárásban) hátrány.

#### **Ismeretellenőrző kérdések:**

- Mikor minősül egy nyilvántartási cselekmény közigazgatási aktusnak és mikor tényleges cselekménynek?
- Mi a különbség alanyaikat tekintve a hierarchikus irányítási és a belső vezetési aktusok között?
- Miért tekinthető alanyai vonatkozásában speciálisnak a hatósági szerződés a közigazgatási szerződéshez viszonyítva?
- Milyen jogalkotói szándék húzódik meg egyes cselekmények engedélyhez kötése mögött?
- Mi lehet a hatóság célja a szankció kiszabásával?
- Jogosult-e a hatóság közegeként a rendőr intézkedésként a közbiztonság védelme érdekében igazoltatni az utcán? (Ez a közigazgatás milyen tevékenysége?)
- Mit kell tennie a fogyasztóvédelmi hatóságnak, ha jogszabálysértést észlel, azonban nem rendelkezik hatáskörrel és illetékességgel az intézkedésre?
- Mit tesz a hatóság, ha az ügyfél a hatósági szerződésben foglaltakat nem teljesíti?
- Jogosult-e az ügyfél engedélyhez kötött tevékenységet megkezdeni az engedély kiadása előtt, bár az ennek kiadására irányuló eljárás időtartama alatt?
- Jogosult-e a hatóság szankció kiszabására abban az esetben, ha a hatóság álláspontja szerint az ügyfél előre láthatóan jogsértést fog elkövetni?



## II. modul: Jogalkotási és jogalkalmazási ismeretek

### 1. A jogalkotás tartalmi kérdései

#### 1.1. Társadalmi normák - erkölcsi normák - jogi normák

##### 1.1.1. Társadalmi normák

Amióta létezik társadalmi együttélés, azóta szabályozzák azt normák, minden közösségnek vannak olyan társadalmi normái, magatartási szabályai, amelyek egy bizonyos magatartást előírnak, megengednek, illetőleg megtiltanak az adott közösség tagjai számára, és amelyek be nem tartását a közösség szankcionálja. Tekintve, hogy ezekre az együttélést rendező szabályokra minden közösségnek alapvető szüksége van, a társadalmi normák egyidősek az emberi közösségekkel.

A *társadalmi normák* egy adott közösség egységének megteremtése érdekében az alábbi funkciókat töltik be:

- magatartásmintát nyújtanak a társadalom tagjai számára, tájékoztatnak arról, hogy adott esetben mi a helyes, a követendő magatartás, és azt elő is írják;
- közreműködnek a társadalom tagjai között keletkezett konfliktusok rendezésében;
- lehetővé teszik mások magatartásának az értékelését, ahhoz értékelési alapot nyújtanak;
- lehetővé teszik mások magatartásának a kiszámíthatóságát tekintve, hogy a normába foglalt magatartás kalkulálhatóvá válik a minősítés következtében.

Az, hogy a társadalmi norma ezen közösségteremtő feladatát teljesíteni tudja, alapvetően három elem megléte szükséges, amely elemek a norma nyelvi megfogalmazásában összeolvadnak, csak logikai elemzés útján választhatók el egymástól.

A társadalmi norma *három eleme* tehát

- a magatartás megjelölése, körülírása,
- a magatartás normatív minősítése, vagyis tilossá, kötelezővé vagy megengedetté nyilvánítása;
- a következmények előírása, amely valamely előírás követését honoráló előny kilátásba helyezésében, vagy szankció (büntetés) meghatározásában ölthet testet.

A társadalmi normák legfontosabb *sajátosságai* a következők:

- A társadalmi normák magatartásmintát tartalmaznak, így befolyásolják az emberek viselkedését.
- A társadalmi normákra jellemző a tartós időbeli érvényesség. A társadalmi normákat az ismételtség vagy az ismétlődésre törekvés jellemzi. A bennük megfogalmazott követelmény nem egyszeri viselkedésre irányul, hanem a hasonló helyzetek minden esetére, azaz ismétlődő helyzetben ismétlődő magatartásra köteleznek.
- A társadalmi normák jellemzője az általánosság. A társadalmi normák általánosan megfogalmazott és általánosan követendő előírásokat, magatartásmintákat jelentenek, amelyeket az azonosan ismétlődő társadalmi kapcsolatokban a közösség tagjainak követniük kell.

- A társadalmi normák formai eleme a szankció, vagyis a normasértés esetére kilátásba helyezett, a normasértő személy számára hátrányos következmény előírása. A szankció a társadalom, a közösség tagjai vagy képviselői számára a magatartás-előírás megsértése esetére előírja a kilátásba helyezett hátrány érvényre juttatását is.

### **1.1.2. Erkölcsi normák**

A társadalmi normák egy sajátos csoportját képezik az erkölcsi normák, amelyek szintén a társadalmi viszonyokat szabályozzák.

A társadalmi normák rendszerén belül a jog és erkölcs viszonya a társadalomfejlődés és a tudományos gondolkodás ősi, örök dilemmája. A társadalom fejlődési fokától, a társadalom, az állam és a jog viszonyában tartalmat jelentő társadalmi viszonyok alakulásától függ, hogy az adott társadalomban az erkölcsi normák és a jog milyen kapcsolatban állnak egymással, hogy a kényszer milyen körben és módon válik betartásukat motiváló tényezővé.

Az erkölcsi kényszer súlya, szigora általában enyhébb a jogi kényszeréhez képest. A kényszert alkalmazó tényező szempontjából az erkölcs túlnyomórészt nem formális, azaz érvényesítéséről nem valamilyen társadalmi szervezet gondoskodik. Tipikus megnyilvánulási formája a megvetés, a közvélemény elítélő állásfoglalása, rosszallása. Az erkölcs normái a megfogalmazás pontossága, követelményeinek általánosságára és egységessége tekintetében messze a jogi normák mögött maradnak.

Számos olyan területe van a társadalmi együttélésnek, ahol a jogi és erkölcsi norma helyenként egymást kiegészítő módon, helyenként párhuzamosan, megint máshelyütt egymással ellentétesen szabályoz. Ezek az eltérések egy közösségen belül egymással kölcsönhatásra lépve erősíthetik, illetve gyengíthetik a jog és az erkölcs által diktált magatartási szabályok érvényesülését.

Abban az esetben, ha a társadalmi és erkölcsi normák nem elegendők ahhoz, hogy valamely magatartás tanúsítását vagy az attól való tartózkodást biztosíthassák, szükségképpen felmerül az állami-közhatalmi kényszer által garantált jogi szabályozás iránti igény. Az ehhez tapadó kényszer és szankció markáns biztosítékává lesznek ilyenkor annak, hogy a kötelezett jogkövető magatartást tanúsítson.

### **1.1.3. Jogi normák**

A jogi normák – mint a társadalmi normák egy csoportja – az állam megjelenésével jöhetnek létre, és a társadalmi normák általános kategóriájához képest rendelkeznek bizonyos csak rájuk jellemző sajátosságokkal. Ilyen megkülönböztető jegy az, hogy a jogi normák keletkezése minden esetben állami, közhatalmi szervekhez kötődik, továbbá azok a társadalom minden tagja számára kötelezőek, illetőleg azok érvényesülését végső soron az állam kényszerítő ereje biztosítja.

A jogi norma fogalmát az alábbiak szerint határozhatjuk meg: a jog olyan magatartási szabályok összessége:

- amelyek keletkezése állami szervekhez kötődik, azaz azokat az állam, illetőleg a közhatalom bocsátja ki vagy ismeri el (vagyis a már kialakult magatartásszabályok megsértéséhez államilag kényszerintézkedéseket, hátrányokat fűz);
- amelyek általánosan kötelezőek;
- amelyek érvényesülését az állami szervek végső soron kényszerrel ténylegesen biztosítják.

A fogalmi elemek értelmezése keretében kiemeljük, hogy az állam vagy közhatalom alatt a szóban forgó állam mindenkor alkotmányos berendezkedésében a közhatalmi szerveket jelenti, a magatartási szabály általánossága pedig azt jelenti, hogy a jogi normák az emberek egy kisebb-nagyobb csoportjára nézve – és azon csoporton belül megkülönböztetés nélkül mindenre nézve – általános normaként szabályoznak.



A szabályozás pedig mindig absztrakt módon valósul meg – ez azt jelenti, hogy a jogalkotó általában törekszik a tipikus, az együttélés során gyakorta előforduló élethelyzetek szabályozására, típus-magatartások szabályozására.

A jogi normák szerkezetükre nézve három elemből állnak, hipotézisből, diszpozícióból és szankcióból.

Az első szerkezeti elem a hipotézis vagy feltétel. Ez az elem jelöl egy olyan tényállást, amely bekövetkezése esetén a jogalkotó egy meghatározott magatartást ír elő vagy tilt el. A magatartás pontos, részletes körbeírása fontos feladata a hipotézisnek. Jó példa erre a „Ne ölj!” erkölcsi norma és a büntetőjogi tényállás összehasonlítása, hiszen az „Aki mászt megöl...” megfogalmazás sokkal pontosabb meghatározást tesz lehetővé a jogalkotó számára, ti. az ehhez köthető további részek is fontosak „...bűncselekményt követ el (a magatartás minősítése és .... szabadságvesztéssel büntethető (szankció). A jogi norma második szerkezeti eleme a diszpozíció, a rendelkezés, amely tartalmazza azt a magatartást, amelyet a jogalkotó a hipotézisben körülírt tényállás megvalósulása esetére ír elő. Amennyiben tehát megvalósul a hipotézis, úgy a diszpozícióban előírtakat kell, illetőleg lehet, vagy akár tilos alkalmazni – ezen megkülönböztetésnél fogva három típusú diszpozíciót különíthetünk el: a parancsoló, a megengedő és a tiltó diszpozíciót, rendelkezést.

A harmadik elem a jogkövetkezmény, a szankció, amely alapvetően a hipotézisben és a diszpozícióban körülírt magatartáshoz rendelt állami magatartást jelöli.

Megkülönböztethetünk pozitív vagy negatív jogkövetkezményt aszerint, hogy a jogalkotó a diszpozíció szerű magatartáshoz kedvező vagy hátrányos jogkövetkezményt fűz-e – de ezek is tovább csoportosíthatóak aszerint, hogy a diszpozíció szerű magatartás követése vagy éppen az attól való tartózkodás esetére írja-e elő a jogalkotó a jogkövetkezmény alkalmazását.

A jogi normának, így végső soron a jognak:

- általánosnak;
- közzétettnek,
- jövőbeni cselekvésre irányulónak;
- világosnak;
- ellentmondásmentesnek,
- lehetségest követelőnek;
- bizonyos stabilitással rendelkezőnek;
- a kinyilvánított szabály és a hivatalos cselekvés közt egyezést mutatónak kell lennie.

**Ismeretellenőrző kérdések:**

- Melyek a társadalmi normák funkciói?
- Melyek a társadalmi normák sajátosságai?
- Milyen összefüggés van a jog és az erkölcs normarendszere között?
- Ismertesse a jogi norma fogalmát!
- Társadalmi normának tekinthető-e az iskola házirendje? (Igen, mert magatartásmintát nyújt a tanulók számára (mi a helyes, követendő magatartás), ezt szabályként előírja, s megszegőit elmarasztalják.)
- Hogyan értékeli a jog, illetőleg az erkölcs azt a magatartást, ha a férfi nem előzékeny a hölgygel szemben, valamint ha egyik ember megöli a másikat? (A jog nem vonja szabályozási körébe a társadalom szempontjából kevésbé fontos udvariassági szabályokat, másfelől azonban, amit a jog tilt (pl. az emberölést), azt az erkölcs is tilalmazza.)
- Jogi normának tekinthető-e egy bélyeggyűjtő egyesület alapszabálya? (Nem, mert keletkezése nem állami szervhez, hanem egy társadalmi szervezethez (egyesület) kötődik.)

- Jogalkotó tevékenységnek tekinthető-e, ha egy jogalkotó hatáskörrel felruházott állami szervnél vezetői értekezleten megállapodnak bizonyos feladatok elvégzéséről? (Nem, mert a vezetői feladat-meghatározás az állami szervnek nem általános és absztrakt magatartás-szabályok formájában megfogalmazandó jogi normák létrehozására irányuló tevékenysége.)
- Felelősségre vonható-e valaki egy érvényesen megalkotott, de a Magyar Közlönyben ki nem hirdetett törvény megszegéséért? (Nem, mert a jogi normával szemben egyik legalapvetőbb követelmény, hogy kihirdetett, azaz megismerhető legyen.)

## **2. Magyarország jogforrási rendszere**

### **2.1. A jogforrási rendszer elemei**

A jogforrás fogalmára nézve jelentheti egyrészt magát a jogalkotó szervet, másrészt a jog külső megjelenési formáját, amelyben végül a norma testet ölt – ilyen értelemben beszélhetünk ún. belső vagy külső jogforrásokról –, de jelölheti akár magát a jogalkotó tevékenységet is.

Adott államban a jogrendszert az adott időpontban adott területen hatályban lévő jogi normák összessége adja, a jogi normáknak pedig egy alcsoportját alkotják a jogszabályok, amelyek olyan általános magatartási szabályok, amelyet az arra kifejezetten feljogosított közhatalmi szervek azzal a céllal alkotnak meg vagy adnak ki, hogy a jövőre nézve absztrakt jelleggel szabályozzák a társadalmi viszonyokat, és amelyek formálisan is mindenkire nézve kötelezőek és amelyek érvényesülését végső soron a közhatalom kényszerítő ereje is biztosítja.

Magyarország jogforrási rendszerének elemeit az Alaptörvény és a jogalkotásról szóló törvény rendelkezései határozzák meg.

Az Alaptörvény alapján általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által kiadott jogszabály állapíthat meg.

Az Alaptörvényben foglalt keretszabályokat a jogalkotási törvény bontja tovább – a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) –, amely alkotmánybíróági kötelezés folytán már az Alaptörvény előtt megszületett és 2011. január 1-jén lépett hatályba. Az Alaptörvény és a Jat. rendelkezései alapján tekintjük át a következőkben Magyarország jelenlegi jogforrási rendszerét.

*A jogalkotó szervek* a következő jogszabályokat alkotják:

- az Országgyűlés Magyarország Alaptörvényét, valamint törvényt;
- a Kormány rendeletet;
- a Magyar Nemzeti Bank elnöke rendeletet
- Kormány tagjai (a miniszterelnök és a miniszterek) rendeletet;
- az önálló szabályozó szerv vezetője rendeletet;
- a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletet.

Ezen jogforrások mellett meg kell említenünk, hogy a rendszerváltás előtt az Országgyűlést helyettesítő jogkörében alkotott törvényerejű rendeletet a Magyar Népköztársaság kollektív államfője, a NET, amely jogforrások – noha az őket alkotó szerv már nem létezik – mégis léteznek, néhányuk még ma is hatályban van. A Népköztársaság Elnöki Tanácsa tehát, amely mint jogalkotó szerv ugyan 1989-ben megszűnt, azonban az általa alkotott, jogforrási hierarchia szempontjából a törvényekkel egy szinten lévő jogforrások közül még néhány száz a mai napig hatályban van, tehát látható, hogy a belső, anyagi jogforrás megszűnése nem eredményezi a külső, alak jogforrás megszűnését.

Az államélet normális menetétől eltérő állapotokban, az ún. *különleges jogrendben* – ilyenek a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi helyzet, a váratlan támadás és a veszélyhelyzet – más közhatalmi szervek is felhatalmazást kapnak a jogalkotásra; így rendkívüli állapotban a Honvédelmi Tanács, szükségállapotban a köztársasági elnök is alkothat rendeletet, míg megelőző védelmi helyzetben, váratlan támadásnál és veszélyhelyzetben megint csak a Kormány alkothat rendeletet, azonban a normális államéletben őt megillető jogköröktől eltérő módon.

A jogszabályok mellett sajátos normák a közjogi szervezetszabályozó eszközök, amelyek lehetnek normatív határozatok vagy normatív utasítások.

Ezek a jogforrások Magyarországon – mint a kontinentális jogcsaládba tartozó magyar jogrendszer keretében – zárt rendszert alkotnak és hierarchikus rendbe rendeződnek – a hierarchia alapját minden esetben az anyagi vagy belső jogforrás – tehát a jogalkotó szerv vagy személy – államszervezetben elfoglalt helye adja, határozza meg. A hierarchia lényegi tartalma az, hogy a hierarchia alacsonyabb szintjén álló jogszabály nem lehet ellentétes a magasabb fokú jogszabállyal.

A jogalkotás számára is fontos információkat hordozhat a jogforrási hierarchia intézménye – ugyanis egy adott jogforrás megalkotásánál tartalmi szempontokból *figyelembe kell venni az éppen születő jogforrásnál magasabb szintű normák tartalmát, azzal az alacsonyabb rendű szabály ti. nem lehet ellentétes tartalmú* – amennyiben ilyen eset előfordul, úgy az a jogszabály érvénytelenségéhez vezet.

A magyar jogrend jogforrási hierarchiájában a jogforrások élén az Alaptörvény áll, ezt követik az Országgyűlés alkotta törvények és az ezekkel egy szinten álló NET által hozott törvényerejű rendeletek. A hierarchia következő fokain a rendeletek állnak, de létezik az egyes rendeletek között is alá-fölérendeltség, amely alapján a rendeletek között első helyen a Kormány mint testület és a Magyar Nemzeti Bank elnöke által kibocsátott rendeletek osztoznak.

Ezen jogforrásokot követik a hierarchiában a kormánytagok – a miniszterelnök és a miniszterek – által kibocsátott rendeletek, majd az önálló szabályozó szervek vezetőinek, vagyis a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökének és a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnökének rendelete, ezután következnek a helyi önkormányzati rendeletek. Azonban azt fontos hangsúlyozni, hogy noha Magyarországon ún. miniszterelnöki elvű kormányzás valósul meg, a miniszterelnök és a miniszterek által alkotott rendeletek között nincs a hierarchiát tekintve szintbeli különbség, de aszerint sem tehető különbség a rendeletek között, hogy azokat a Kormány tagja önállóan vagy más miniszterekkel együttesen adta-e ki. Tekintettel arra, hogy a helyi önkormányzatok rendszerében nincs különbség települési vagy területi önkormányzatok között, így jogforrási hierarchia szempontjából sem tehető különbség az általuk alkotott – a települési önkormányzat képviselő-testülete vagy a területi önkormányzat közgyűlése – által alkotott önkormányzati rendeletek között.

### **2.1.1. A törvény**

#### **2.1.1.1. Az Alaptörvény**

Formailag az Alaptörvény is egy a törvények közül, mégis „*primus inter pares*”, azaz első az egyenlők között – ezt a tételt maga az Alaptörvény deklarálja, amikor kimondja: az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja.

Az Alaptörvény tartalmára nézve rögzíti az állami folyamatok rendjét, meghatározza az állami szervek szabályozását, felhatalmazását és cselekvésük kereteit, valamint biztosítja az állami funkciók jogszerű gyakorlását. Az Alaptörvény – és általában az alkotmány, mint alaptörvény – feladata, hogy megállapítsa az államhatalom szervezetének alapvető sémáját mindenkire nézve kötelező jelleggel.

Az Alaptörvény úgy határozza meg az államszervezet normatív rendjét, hogy vagy maga rendelkezik az állam egyes kiemelkedő jelentőségű szerveiről, vagy ezek létrehozatalának feltételeit és eljárását állapítja meg, azaz „létesítési” felhatalmazást ad a törvényhozó hatalomnak vagy a végrehajtás központi szerveinek olyan rendelkezési jogára vonatkozóan, amely lehetővé teszi az állami funkciók gyakorlását végző szervek létrehozatalát, valamint meghatározza az államszervezetben elfoglalt helyüket, feladat- és hatáskörüket, funkciójukat, illetőleg működési módjukat. Az államszervezet alkotmányi szintű szabályozásának következménye, hogy a legmagasabb normatív szintű szabályozásból adódóan az államszervezet és az egyes állami szervek alaptörvényi igazolást és alkotmánybírósági védelmet kapnak, ami hozzájárul az államszervezet keretének stabilitásához. Ez pedig a kiszámíthatóságot és az átláthatóságot növeli.

Magyarországon 1949 előtt történeti, íratlan alkotmányként érvényesült az ún. „ezeréves Alkotmány”, amelyet Magyarország közel ezer éves történelme során az uralkodók által megalkotott törvények vagy megállapodások alkottak, amelyek alapvetően az államberendezkedésre vonatkozólag tartalmaztak rendelkezéseket. Első írott, tehát egységes kódexbe foglalt alkotmányunk 1949. évi XX. törvényként 1949. augusztus 20-án lépett hatályba, és amelynek egyes rendelkezései Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.) (a továbbiakban: Átmeneti Rendelkezések) alapján tovább alkalmazandók. Az Átmeneti Rendelkezések 5. cikke rendelkezik arról, hogy az Alaptörvény hatálybalépése nem érinti a hatálybalépése előtt alkotott jogszabályok, kibocsátott közjogi szervezetszabályozó eszközök és az állami irányítás egyéb jogi eszközei hatályát.

A Magyarországon alkotmányozó hatalommal az Országgyűlés van felruházva, a nemzeti parlament jogosult az Alaptörvény elfogadására és módosítására egyaránt – mindkét esetben az Országgyűlés abszolút minősített többséggel jogosult dönteni, tehát szükség van az összes képviselő 2/3-ának szavazatára.

### **2.1.1.2. Törvények**

A törvényhozás joga Magyarország legfőbb népképviselői szervét, az Országgyűlést illeti meg, amely alapvetően határozza meg a magyar társadalom alkotmányos rendjét, a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit.

Az Országgyűlés alkotta törvények az Alaptörvényt követik a jogforrási hierarchiában, amelyeket az Országgyűlés általában a jelenlévő képviselők több mint a felének szavazatával hozza. Azonban az Alaptörvény megváltoztatásához, valamint az Alaptörvényben meghatározott egyes törvények meghozatalához az összes országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges, és bizonyos tárgykörökre vonatkozóan a törvényhozás minősített többségű támogatást igényel – ezekben az Alaptörvényben meghatározott tárgykörökben a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazata szükséges a törvény elfogadásához; természetesen mindehhez hozzátartozik az is, hogy a döntéskor az Országgyűlés határozatképes legyen .

A megválasztott *képviselők kétharmadának szavazata* szükséges:

- Az Alaptörvény elfogadásához és módosításához. Magyarország egyes Alaptörvényből eredő hatásköreinek az EU többi tagállamával közösen, vagy az EU intézményei útján való gyakorlásáról szóló nemzetközi szerződés megerősítéséhez és kihirdetéséhez.
- A hadiállapot kinyilvánításához, a békekötéshez, valamint különleges jogrend kihirdetéséhez, illetve az erről szóló döntés felülvizsgálatához.

A jelenlévő képviselők kétharmadának szavazata szükséges, *azaz sarkalatos törvényt* kell hozni a következő szabályozási tárgyakban:

- az állampolgárságról,
- a címer és a zászló használatáról,
- az állami kitüntetésekről,

- a családok védelméről,
- a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését ellenőrző független hatóság létrehozásáról,
- az egyházakról,
- a pártok működéséről és gazdálkodásáról,
- a sajtószabadságról, valamint a médiaszolgáltatások,
- a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szervre vonatkozó szabályokról,
- a választójogról,
- a Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályok, valamint a helyi és országos önkormányzataik megválasztásának szabályairól,
- a honvédelmi kötelezettségről (katonai szolgálat teljesítése, honvédelmi munkakötelezettség, polgári védelmi kötelezettség, gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség szabályai),
- az országgyűlési képviselők választásáról,
- a Magyarországon élő nemzetiségek Országgyűlés munkájában történő részvételéről,
- az országgyűlési képviselők jogállásáról és javadalmazásáról,
- az Országgyűlés rendszeres ülészeit biztosító rendelkezésekről,
- az országgyűlési bizottságok vizsgálati tevékenységéről,
- a bizottságok előtti megjelenési kötelezettségről,
- a köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról,
- az önálló szabályozó szervek létrehozása, feladatkörük, működésük szabályairól,
- az Alkotmánybíróság hatáskörének, szervezetének és működésének szabályairól,
- a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról,
- a bírák jogállásáról, javadalmazásáról, az ügyészség szervezetéről és működéséről, valamint
- az ügyészek jogállásáról, javadalmazásáról,
- a helyi önkormányzatokról,
- a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról,
- a nemzeti vagyon megőrzéséről, védelméről és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás követelményeiről,
- az állam kizárólagos tulajdonáról és kizárólagos gazdasági tevékenységek köréről, valamint
- a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon elidegenítésének korlátairól és feltételeiről,
- a Magyar Nemzeti Bank szervezetének és működésének részletes szabályairól,
- a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét ellátó szervre vonatkozó szabályokról,
- az Állami Számvevőszék szervezetének és működésének részletes szabályairól,
- a közteherviselés és a nyugdíjrendszer alapvető szabályairól, a Költségvetési Tanács működésének részletes szabályairól,
- a Magyar Honvédség szervezetére, feladataira, irányítására és vezetésére, működésére vonatkozó részletes szabályokról,
- a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetére, működéséről,
- a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásáról, valamint a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő szabályokról,
- a különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályokról (szükségállapot idején a köztársasági elnök által rendeleti úton bevezethető intézkedések, a Kormány által megelőző védelmi helyzetben, veszélyhelyzet esetén bevezethető rendkívüli intézkedések, váratlan támadás).

Az Alaptörvény kétharmados többséget alapvetően két nagy törvényhozási területen kíván meg, egyrészt egyes alkotmányos szervek (intézmények) szervezetére és/vagy működésére vonatkozóan, másrészt egyes alapjogokat érintően. A minősített többség alapproblémája (függetlenül attól, hogy intézményi vagy alapjogi kérdésekről van szó) szorosan összefügg a jogállamisággal. Egyik oldalon áll magában a kétharmadoságban rejlő jogállami garancia: az az igény, hogy az alkotmányossági szempontból érzékeny, kiemelt területeken széles körű politikai konszenzuson nyugvó szabályozás jöjjön létre. Az Alkotmánybíróság ezt úgy foglalta össze, hogy a minősített többség nem egyszerűen a törvényalkotási eljárás formai előírása, hanem olyan alkotmányos garancia, amelynek lényeges tartalma az országgyűlési képviselők közötti széles körű egyetértés. Alkotmányvédelmi szempont is indokolja, hogy bizonyos tárgyakat (amelyek az Alaptörvényben szabályozottakat közvetlenül végrehajtják) csak minősített többséggel elfogadható törvényben lehessen szabályozni.

A kétharmadban rejlő jogállami biztosítékkal szemben a másik oldalon szintén jogállami érték áll: a kormányzás stabilitása, a szilárd és hatékony kormányzás igénye, a parlamentáris rendszer működőképességének fenntartása, az Országgyűlés döntéshozatali képességének megőrzése. Ezek a jogállamiság alapján szintén érvényesülést kívánó követelmények. A két oldal, azaz a minősített többségben rejlő jogállami garancia és a hatékony kormányzás jogállami igénye nem egyszer konfliktusba kerülhet egymással, s az Alkotmánybíróságnak esetenként kell eldönteni, hogy az adott ügyben melyik engedhet a másik érvényesülése érdekében. Olyan irányú egységesen alkalmazható módszer azonban nem alakult ki, hogy a jogállamiságon belüli konfliktus alkotmányossági értékelésének melyek a minden esetben alkalmazható támpontjai (úgy, mint pl. alapjog-korlátozásnál a szükségességi/arányossági teszt). Tehát ha a minősített többség követelménye, mint alkotmányos biztosíték, és a hatékony kormányzás követelménye egymással ütközik, azt a jogállam-értelmezés keretében kell feloldani.

Az alkotmányértelmezés körébe tartozó további lényegi kérdés, hogy van-e jogforrástani szempontból hierarchikus viszony a minősített többségű törvény és az egyszerű szavazattöbbséggel elfogadható törvény között. Az Alkotmánybíróság egy korai határozata alapján ilyen hierarchia nem áll fenn. Az Alkotmány megjelöli azokat a tárgyköröket, amelyekben minősített szavazattöbbséggel alkotható törvény, de nem állapít meg a törvények között hierarchiát.

A kétharmados törvényeket az Alkotmány csupán eljárási szempontból, a meghozatalukhoz szükséges minősített többséggel különbözteti meg az alapvető jogokra vonatkozó egyéb törvényektől; a minősített törvény a jogforrási hierarchiában nem áll a többi törvény felett, nem foglalnak el a jogforrási hierarchiában megkülönböztetett helyet, hanem az Alkotmány szerint minden – bármilyen szavazataránnyal meghozandó – törvény egyenrangú. Az Alkotmánybíróság határozatában foglaltak analóg – az azonos szabályozási elvek miatt – az Alaptörvényre is irányadóak.

Fel kell tennünk azt a kérdést, van-e gyakorlati jelentősége azon megállapításoknak, hogy nincs hierarchikus viszony az egyszerű és a minősített többségű törvény között? Jogforrástani szempontból nyilvánvalóan azt jelenti, hogy önmagában nem áll elő alkotmányellenes/alaptörvény-ellenes helyzet, ha az egyszerű szótöbbségű törvény nem illeszkedik a minősített többségű törvényhez.

Tehát ellentétesen is rendelkezhet vele? Erre azonban azt a választ kell adnunk, hogy nem. Ugyanis ha ellentétes szabályokat tartalmaz a feles törvény, akkor egyben a már megalkotott minősített többség tárgykörében rendelkezett, ami ezen okból alkotmányellenes helyzetet teremt. Ugyanígy az egyszerű szótöbbséggel meghozott törvényi rendelkezés nem módosíthatja, nem helyezheti hatályon kívül a minősített szótöbbségű törvényt.

Tehát az alkotmányvédelem körében – bár nem jogforrástani szempontból –, de mégis megjelenik a törvények egyfajta rétegződése, ami gyakorlatilag hasonló eredményre vezet(het), mintha akár az Alkotmányban, akár a jogalkotási törvényben szövegszerűen is szerepelne az a követelmény, hogy az egyszerű szótöbbséggel meghozott törvény nem lehet ellentétes a minősített szótöbbségű törvénnyel. De jure nincs hierarchikus viszony, de facto mégis létezik.

A törvényhozás szabályozási tárgykörei egy-egy csoportba sorolhatók aszerint, hogy azok jelentőségüknél fogva csak és kizárólag törvényben vagy részben törvényben szabályozhatók – eszerint beszélhetünk kizárólagos és kifejezett – vagy fenntartott – törvényhozói tárgykörökről. A kizárólagos törvényhozói tárgykörökre jellemző, hogy azokat – az elnevezésből is adódóan – kizárólag törvényben lehet szabályozni, ezt tehát úgy kell érteni, hogy azokat semmilyen más, alacsonyabb rendű jogszabályban nem lehet szabályozni.

Ilyen tárgykörre jó példa a bűncselekmények meghatározása – ti. csak és kizárólag törvény minősíthet egy cselekményt, egy magatartást bűncselekménnyé: a „nullum crimen sine lege” alapelve tehát itt konkrét „törvényi” jelentéssel bír. A kifejezett vagy más néven fenntartott törvényhozási tárgykörök sajátja pedig az, hogy míg azokat a legmagasabb szinten törvények szabályozzák, a részletszabályozást már el lehet végezni alacsonyabb szinten is; rendeleti szabályozás útján.

Ide tartozik az alapvető jogok szabályozásának tárgyköre, ahol az Alaptörvény köti ki, hogy az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó rendelkezéseket törvénynek kell szabályoznia – sőt, azok lényeges tartalmát még törvény sem korlátozhatja, és maga az Alaptörvény egy egész fejezetet szentel a legnagyobb jelentőséggel bíró alapvető jogok deklarálásának –, de az alapvető jogok és kötelezettségekre vonatkozó részletszabályozás már lehet a rendeletalkotás feladata. 2004. május 1-je óta – az Európai Unióhoz történt csatlakozásunk óta – a magyar jogrend ismer egy harmadik típusú törvényhozási tárgykört is – ez pedig az ún. végrehajtói törvényhozási tárgykör –, amely elnevezéséből is sejthető módon az uniós normák végrehajtására, részletezésére, átültetésére született rendelkezések kategóriáját fedi le.

### **2.1.1.3. A törvényerejű rendeletek**

Már a jogforrás elnevezése is utal a hierarchiára: „törvényerejű”, azaz azonos erejű a törvénnyel, tehát mindenkire nézve kötelező jelleget hordoz, mégis „rendelet”, azaz nem mégsem azonos jogforrási szempontból a törvénnyel, hiszen nem a törvényhozó alkotta, hanem annak helyetteseként eljáró testület, Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa, a NET. A törvényi erő mégis azt jelenti, hogy a gyakorlatban törvényként fungáltak, tehát törvényt lehetett velük pótolni, módosítani, hatályon kívül helyezni, vagy akár végrehajtásában felfüggeszteni. A törvényerejű rendelet kibocsátására tehát a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa volt feljogosítva, amely – ha az Országgyűlés nem ülésezett – az Országgyűlést helyettesítő jogkörében törvényerejű rendeletet alkothatott; az Alkotmányt azonban nem változtathatta meg.

Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 1989. október 23-ával megszüntette az Elnöki Tanácsot – és így megszűnt a törvényerejű rendelet alkotásának joga is, ám ez nem érinti a hatályos törvényerejű rendeleteket. Ezeket csak törvény módosíthatja vagy helyezheti hatályon kívül, a tartalmi dereguláció feladatát képezi, hogy a még hatályos törvényerejű rendeletek helyébe a Parlament törvényeket alkosson. Természetes, hogy ilyen jogforrás megalkotására ma már nincs lehetőség, azonban a kodifikátoroknak abból a szempontból bír a jogintézmény jelentőséggel, miszerint a mai napon hatályos párszáz tvr. módosítására és hatályon kívül helyezésére csakis törvényi úton van jogi lehetőség.

## **2.1.2. A rendeletek**

Magyarországon – ugyanúgy, mint a világon általában – a XIX. században terjedt el ez a szabályozási forma, amikor társadalmi-gazdasági életviszonyok sokszínűsége miatt a törvények, mint a legáltalánosabb és legabsztraktabb normák már nem voltak képesek minden szabályozást igénylő élethelyzetet kezelni – igény merült fel tehát egy rugalmasabb, könnyebben változtatható és részletezőbb szabályozási formára a szabályozásban.

A rendeleti jogalkotás mozgásterét a törvényihez képest erősen korlátozott. A rendeletbe foglalt jogszabály a jogforrások hierarchiájából adódóan nem lehet ellentétes a törvénnyel.

A rendeletek típusait illetően beszélhetünk autonóm és végrehajtási rendeletekről. Történelmileg elsőként az ún. végrehajtási rendeletek jelentek meg, később, a rendeleti úton történő szabályozás cizellálódásával a XX. század termékeként jelentek meg az autonóm rendeletek. A XXI. század jogalkotására pedig – a jogállamiság követelményének ismételt előtérbe kerülésével – megint csak elterjedtebbnek tekinthetőek a végrehajtási rendeletek.

Az autonóm rendelet – más néven primér 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. Ezzel szemben a végrehajtási rendelet – vagy szekunder, illetve származékos rendelet – törvényi felhatalmazáson alapuló, törvény végrehajtására megalkotott rendelet.

### **2.1.2.1. A Kormány rendelete**

A Kormány a maga feladatkörében rendeleteket bocsát ki – autonóm és végrehajtási típusú rendeleteket is –, amelyek törvénnyel nem lehetnek ellentétesek. A kormányrendeletet a miniszterelnök írja alá, és azt a hivatalos lapban (Magyar Közlöny) kell kihirdetni.

### **2.1.2.2. A Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete**

Az Alaptörvény 41. cikk (4) bekezdése értelmében a Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB) elnöke külön törvényben kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet ad ki, amely törvénnyel nem lehet ellentétes. A rendeletet a hivatalos lapban ki kell hirdetni. Az MNB elnökét a rendeletalkotási jog hazánkban az Európai Unióhoz való csatlakozása óta (2004. május 1.) illeti meg. A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2011. évi CCVIII. törvény sorolja fel azokat a tárgyköröket, amelyekben az MNB elnöke rendeletet adhat ki: a jegybanki alapkamat mértékét, a kötelező tartalékráta mértékét, a bankjegyek és érmék kibocsátását, a magyar és külföldi törvényes fizetőeszközök hamisítás elleni védelmével kapcsolatos feladatokat, a jegybanki információs rendszerhez való kapcsolódás részletkérdéseit. Az MNB elnökének rendelete esetében az igazságügyért felelős miniszter véleményét nem kell kikérni.

### **2.1.2.3. A Kormány tagjainak rendelete**

A Kormány tagjai – azaz a miniszterelnök és a miniszterek – feladatuk ellátása körében rendeleteket adhatnak ki. Ezek azonban törvénnyel, a Kormány rendeletével és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehetnek ellentétesek. A miniszterelnök rendeletét a miniszterelnök, a miniszteri rendeletet a jogforrás kibocsátására hatáskörrel rendelkező miniszter írja alá. A rendeleteket hivatalos lapban (Magyar Közlöny) kell kihirdetni. A kormánytagok rendelete csak törvényhez vagy kormányrendelethez kapcsolódó végrehajtási rendelet lehet, és kibocsátásához mindig külön felhatalmazásra van szükség. Rendeletet önállóan vagy más miniszter egyetértésével alkothatnak. Rendeletalkotási szempontból a Kormány tagjai között nincs hierarchikus viszony: a miniszterelnöki és a miniszteri rendelet ugyanazon a szinten helyezkedik el a jogforrási rendszerben.



#### 2.1.2.4. Az önálló szabályozó szervek vezetőjének rendelete

Az önálló szabályozó szerv vezetője törvényben kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet ad ki, amely nem lehet törvénnyel, kormányrendelettel, miniszterelnöki rendelettel, miniszteri rendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes. Az önálló szabályozó szerv vezetőjét rendelet kiadásában az általa rendeletben kijelölt helyettese helyettesítheti. Az önálló szabályozó szerv rendelete fent felsorolt jogszabályokkal nem lehet ellentétes, vagyis jogforrási hierarchia szempontjából mindezen jogszabályok alatt helyezkedik el. Jogalkotó feladatkörrel rendelkező önálló szabályozó szerv jelenleg a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (a továbbiakban: PSZÁF) és a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: NMHH) elnöke.

#### 2.1.2.5. A helyi önkormányzat rendelete

A helyi önkormányzatok, mint a helyi közhatalom-gyakorlás szervei döntést hozhatnak közvetlenül – helyi népszavazás útján – vagy közvetett módon, azaz választott testületei útján. A képviselői demokrácia megvalósulásaképpen az önkormányzat képviselő-testülete a helyi közügyekben – azaz a helyi önkormányzatok feladat-és hatáskörébe tartozó helyi érdekű olyan közügyekben, amelyekben a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, a közhatalom önkormányzati típusú gyakorlásához, illetőleg mindezek szervezeti, személyi, anyagi feltételeinek biztosításához kapcsolódnak – önállóan jár el. Ekképpen valósítja meg a helyi közakaratot – ez a jogalkotásban jelenti az eredeti jogalkotói hatáskörében, vagy törvényi felhatalmazás alapján alkotott rendeletet.

A helyi önkormányzat feladatkörében eljárva törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján alkot önkormányzati rendeletet.

Az eredeti jogalkotási hatáskör a magasabb szinten nem szabályozott, feladatkörbe illeszthető helyi közügyekben illeti meg a képviselő-testületet, míg a magasabb szintű jogszabály felhatalmazása alapján a helyi, területi sajátosságoknak megfelelő részletes szabályok kiadására végrehajtási, szekunder rendelet alkotásához törvényi felhatalmazás szükségeltetik, amelyben meg kell jelölni a jogalkotási jog jogosultját, a felhatalmazás tárgyát és kereteit. A gyakorlatban – legalábbis az elvi jellegű kérdések közül – a legfőbb probléma az ún. „eredeti” jogalkotói hatalommal összefüggésben merült fel. Az Alkotmánybíróság elvi jelentőséggel mutatott rá, hogy az önkormányzat rendelete nem alkotmányellenes pusztán amiatt, mert valamely törvény nem ad kifejezett felhatalmazást a helyi önkormányzat számára a rendeletalkotáshoz.

A képviselő-testület ugyanis alapjogával élt a rendelet megalkotásakor, így jogalkotási felhatalmazása magából az Alkotmányból ered.

Ha helyi közügyről van szó, az önkormányzati testület közvetlenül az Alkotmányban biztosított jogkörében – külön törvényi felhatalmazás hiányában is – jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű helyi jogalkotásra, sőt elsődleges szabályozásra is olyan témakörökben, amelyekben nincs országos szintű szabályozás. Ez a jogalkotási jogköre az Alaptörvény hatálybalépése után is megmaradt.

A helyi önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

A helyi önkormányzat az önkormányzati rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul megküldi a fővárosi és megyei kormányhivatalnak. Ha a fővárosi és megyei kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja, kezdeményezheti a bíróságnál az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát.

A fővárosi és a megyei kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását.

Ha a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi és a megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és a megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg.

Ehhez kapcsolódóan az *Átmeneti Rendelkezők* 28. cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy a fővárosi és a megyei kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ha a helyi önkormányzat a határozathozatali kötelezettségének a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi és a megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati határozatot a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és a megyei kormányhivatal vezetője hozza meg.

Szükséges az előző rendelkezésekkel összefüggésben arra is felhívni a figyelmet, hogy 2012. január 1-jétől – eltérően más jogszabályoktól – az önkormányzati rendelet jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről a bíróság, és nem az Alkotmánybíróság dönt.

A fenti alaptörvényi szabályok végrehajtása érdekében – bár négy eltérő időpontban lépnek hatályba a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) egyes rendelkezései, – a Möt.

2012. január 1-jétől hatályos rendelkezései szerint a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezheti a Kormánytól, hogy indítványozza az Alkotmánybíróságnál az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát [136. § (1) bekezdés]; kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát [136. § (2) bekezdés]; kezdeményezi a Kúriánál a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását, ha a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta [137. § (1) bekezdés]; továbbá kezdeményezheti a törvényszéknél az önkormányzat határozatának felülvizsgálatát [139. § (1) bekezdés]; végül kezdeményezheti a határozathozatali, feladat ellátási kötelezettségét nem teljesítő helyi önkormányzattal szemben bírósági eljárás megindítását, a határozathozatal pótlásának elrendelését [140. § (1) bekezdés].

Az önkormányzati rendeletalkotáshoz természetesen szükségeltetik a határozatképesség, a törvényi szabályozás szerint pedig az önkormányzat képviselő-testülete határozatképes abban az esetben ha az önkormányzati képviselők több mint fele jelen van az ülésen.

A minősített többség is eltér a parlamenti jogban használatos fogalomtól az önkormányzatok esetében: a helyi önkormányzat képviselő-testületében az összes önkormányzati képviselő több mint felének egyező szavazatát igénylő szavazati arány – ugyanezen megnevezés alatt a parlamenti jogban a jelenlévő országgyűlési képviselők 2/3-os szavazati arányát értjük.

#### **2.1.2.6. Rendeletalkotás különleges jogrendben**

Az államélet normális menetétől eltérő helyzetekben valamely rendkívüli körülmény, tényhelyzet teheti szükségessé, hogy a jogalkotás is a szokásostól eltérjen, gyorsabb, hathatósabb, rugalmasabb szabályozást valósítson meg – erre pedig leginkább alkalmas a rendeleti úton történő szabályozás, ezért ezekben az esetekben kivétel nélkül rendeletalkotásról beszélhetünk.

Attól függően, hogy ezek a rendkívüli körülmények miben állnak, beszélhetünk különböző minősített helyzetekről, ezekben pedig más és más szervek/személyek válnak jogosulttá a jogalkotásra, egyes szervek egyébiránt nem is léteznek, más szervek rendes körülmények között is léteznek ugyan, de ilyen jelentőségű jogszabályt nem alkothatnak, míg megint mások szintén léteznek, de sem rendeletalkotási, sem egyáltalán jogalkotási hatáskörrel nem rendelkeznek.

A rendkívüli jogrendben is megtartott „*alkotmányossági minimumot*” fejezi ki számos rendelkezés a hatályos alkotmányszövegben, és habár ilyen állapotokban korlátozni lehet az emberi jogokat, a nyilvánosságot, a hatalommegosztás elvét, a demokrácia legfontosabb intézményeit, mégis meghatározza az Alaptörvény az alapjogokon belül azokat az alapjogokat, amelyek rendkívüli jogrendben sem függeszthetők fel, vagy korlátozhatók, továbbá a különleges jogrendben sem lehet az Alaptörvény alkalmazását felfüggeszteni vagy korlátozni az Alkotmánybíróság működését. Az alkotmányozás során figyelembe vették a rendkívüli helyzetek okozta különleges élethelyzetekben igényelt kontrollfunkciókat – ez megmutatkozik az Országgyűlés akadályoztatása esetén irányadó garanciális szabályok esetén, de a köztársasági elnök rendkívüli jogrenddel összefüggő jogköreinél is.

#### **A.) Rendeletalkotás szükségállapotban**

A törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények esetén az Országgyűlés szükségállapotot hirdet ki. A szükségállapot kihirdetéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A köztársasági elnök jogosult a szükségállapot kihirdetésére, ha az Országgyűlés e döntések meghozatalában akadályoztatva van. Az Országgyűlés e döntések meghozatalában akkor van akadályoztatva, ha nem ülésezik, és összehívása az idő rövidsége, továbbá a szükségállapotot kiváltó események miatt elháríthatatlan akadályba ütközik.

Az akadályoztatás tényét, továbbá a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök egybehangzóan állapítja meg. Az Országgyűlés a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát az akadályoztatásának megszűnése utáni első ülésén felülvizsgálja, és dönt az alkalmazott intézkedések jogszerűségéről. E döntéshez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Szükségállapot idején az Országgyűlés nem mondhatja ki feloszlását, és nem osztható fel. Az országgyűlési képviselők általános választását rendkívüli állapot és szükségállapot idején nem lehet kitűzni, és nem lehet megtartani, ilyen esetben a szükségállapot megszűnésétől számított kilencven napon belül új Országgyűlést kell választani. Ha az országgyűlési képviselők általános választását már megtartották, de az új Országgyűlés még nem alakult meg, a köztársasági elnök az alakuló ülést a szükségállapot megszűnésétől számított harminc napon belüli időpontra hívja össze. A feloszlott vagy feloszlott Országgyűlést rendkívüli állapot idején, szükségállapot idején a köztársasági elnök is összehívhatja. Szükségállapot idején a sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket rendeleti úton a köztársasági elnök vezeti be. A köztársasági elnök rendeletével – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

A köztársasági elnök a bevezetett rendkívüli intézkedésekről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét. A szükségállapot idején az Országgyűlés – akadályoztatása esetén az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága – folyamatosan ülésezik. Az Országgyűlés – akadályoztatása esetén az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága – a köztársasági elnök által bevezetett rendkívüli intézkedések alkalmazását felfüggesztheti. A rendeleti úton bevezetett rendkívüli intézkedések harminc napig maradnak hatályban, kivéve, ha hatályukat az Országgyűlés – akadályoztatása esetén az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága – meghosszabbítja. A köztársasági elnök rendelete a szükségállapot megszűnésével hatályát veszti.

### ***B.) Rendeletalkotás rendkívüli állapotban***

Az Országgyűlés hadiállapotban vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye – azaz háborús veszély – esetén kihirdeti a rendkívüli állapotot, és Honvédelmi Tanácsot hoz létre. A kihirdetésre a szükségállapot kapcsán már ismertetett szabályok vonatkoznak. A rendkívüli állapot kihirdetésével egyidejűleg létre kell hozni a Honvédelmi Tanácsot, amely gyakorolja a köztársasági elnök és a kormány összes hatáskörét, valamint az Országgyűlés által rá átruházott jogköröket – ez a klasszikus hatalommegosztás ellen hat ugyan, de fontos a hatékonyabb működés érdekében. A Honvédelmi Tanács elnöke a köztársasági elnök, tagjai pedig az Országgyűlés elnöke, az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjainak vezetői, a miniszterelnök, a miniszterek és tanácskozási joggal részt vesz a munkájában a Honvéd Vezérkar főnöke. A Honvédelmi Tanács döntési jogköre meglehetősen széles: dönthet a Magyar Honvédség országon belüli vagy külföldi alkalmazásáról, békefenntartásban való részvételéről, külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenységéről, valamint külföldi állomásozásáról, a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy az ország területéről kiinduló alkalmazásáról, illetve magyarországi állomásozásáról. A Honvédelmi Tanács rendelete időben korlátozott: a rendkívüli állapot megszűnésével hatályát veszti, kivéve ha az Országgyűlés a rendelet hatályát meghosszabbítja. A rendeletet a köztársasági elnök és a miniszterelnök írja alá és főszabályként kihirdetése napján lép hatályba. A Magyar Közlönyben ki kell hirdetni, de a rendkívüli körülményekre való tekintettel az országban működő összes rádió és televízió adásában is, és minden még fennálló napilapban közzé kell tenni. Rendkívüli állapotban ez a Honvédelmi Tanács jogosult a rendeletalkotásra – de itt már olyan rendeletekről beszélünk, amelyek törvényi erővel bírnak – tehát törvényt lehet velük pótolni, kiegészíteni, módosítani – a rendelet tehát szólhat contra legem hatállyal is – a Honvédelmi Tanács rendelete tehát eltérhet a törvényi rendelkezésektől, azokat megváltoztathatja.

Az Alaptörvény rendelkezéseit természetesen még ebben a legsúlyosabb minősített helyzetben sem lehet felfüggeszteni, sem az alkotmányvédelem legfőbb szervének, az Alkotmánybíróságnak a működését.

### ***C.) Rendeletalkotás veszélyhelyzetben***

Veszélyhelyzetről abban az esetben beszélhetünk, ha az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség veszélyezteti. Az elemi csapás, ipari szerencsétlenség, illetőleg következményeinek az elhárítása érdekében a Kormány jogosult megtenni a szükséges intézkedéseket – ha szükséges, akár rendeleti úton történő rendkívüli szabályozással. A rendeletalkotás rendkívülisége ez esetben abban áll, hogy a Kormány ekkor törvényi erővel rendelkező rendeletet alkothat (egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat), amire normális körülmények esetén a jogszabályi hierarchia keretei közt nincs lehetősége.

### ***D.) Rendeletalkotás megelőző védelmi helyzetben***

A megelőző védelmi helyzetet akkor hirdetheti ki az Országgyűlés, ha az országot – akár rendkívüli állapot esetén – háborús veszély fenyegeti, illetőleg akkor, ha az országunk részéről nemzetközi szinten katonai kötelezettségvállalás esedékes. A megelőző védelmi helyzet kihirdetésének kezdeményezését követően a Kormány jogosult arra, hogy a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését érintő törvényektől eltérő intézkedéseket vezessen be, az így bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés döntéséig, de legfeljebb 60 napig tart, azokról a Kormány a köztársasági elnököt és az Országgyűlés illetékes bizottságait folyamatosan tájékoztatja. Veszélyhelyzetben és megelőző védelmi helyzetben tehát a Kormány az Országgyűlés felhatalmazása alapján egyes törvények rendelkezéseitől eltérő rendeleteket és intézkedéseket hozhat, de a veszélyhelyzetben és a megelőző védelmi helyzetben alkalmazható szabályokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

### **E.) Rendeletalkotás váratlan támadás esetén**

A Kormány külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készségi erőkkel való oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében – szükség esetén a köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres védelmi terv szerint – a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig a támadással arányos és arra felkészített erőkkel azonnal intézkedni köteles. A Kormány váratlan támadás esetén sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be, valamint rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A Kormány a megtett intézkedéséről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlést és a köztársasági elnököt. A Kormány rendelete a váratlan támadás megszűnésével hatályát veszti.

### **F.) Helyi rendeletalkotás különleges jogrendben**

A helyi jogalkotásban a döntések az államélet normális menetében hozható jogi normák – rendelet és normatív határozat – meghozatalára jogosult képviselő-testület mellett bizonyos rendkívüli körülmények, a fentiekben tárgyalt minősített helyzetek között megilleshetik a megyei közgyűlés elnökét és a főpolgármestert is, akik a minősített helyzetek idején bevezetett központi intézkedések helyi viszonyokra alkalmazott követelményeit jogosultak rendeleti úton bevezetni – egyébiránt ezeknek a személyeknek nincs jogalkotási hatáskörük. Különleges jogrendben a központi szervek által meghozott rendkívüli intézkedések helyi viszonyokra alkalmazott követelményeinek meghatározására tehát a megyei közgyűlés elnöke és a főpolgármester jogosult – tehetik mindezt rendeleti úton.

## **2.2. Közjogi szervezetszabályozó eszközök**

A jogszabályok mellett az állami szervek kapcsolatában jelentősek a közjogi szervezetszabályozó eszközök. Ezen jogforrásoknál alapvető követelmény, hogy az állampolgárok számára jogokat és kötelezettségeket nem állapíthatnak meg, de a szervezeti rendszeren belüli szervekre nézve normatív jellegű irányítási eszközök, ez különbözteti meg a jogszabályoktól. A hatályos szabályozás a közjogi szervezetszabályozó eszközök két csoportját ismeri, a normatív határozatot és a normatív utasítást.

### **2.2.1. Normatív határozat**

A normatív határozatok esetében nem egyedi hatósági határozatokról van szó, hanem olyan határozatok ezek, amelyek az állami és önkormányzati tevékenység végzésének, munkavitelének hosszabb távra szóló meghatározását adják. E határozatok a kibocsátó szerv működési rendjét, a kibocsátó szerv által irányított szervek feladatait, a feladatkörükbe tartozó terveket állapítják meg, és a határozatok kiadása valamely testületi szerv illetékességébe tartozik. E határozatok az állampolgárok jogait és kötelességeit nem érinthetik. Jelentőségénél fogva kiemelkedik közülük az Országgyűlés Hárszabálya – amely formailag az Országgyűlés normatív határozata –, és amelynek elfogadásához a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az Országgyűlés, a Kormány és más testületi központi államigazgatási szerv, az Alkotmánybíróság, a Költségvetési Tanács, valamint a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete a szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját normatív határozatban szabályozhatja. A helyi önkormányzatok képviselő-testülete a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését szabályozhatja normatív határozatban. Az Országgyűlés, a Kormány és más testületi központi államigazgatási szervek határozatainak előkészítésére vonatkozó szabályokat e szervek állapítják meg.

## 2.2.2. Normatív utasítás

Normatív utasításban szabályozhatja a köztársasági elnök, a miniszterelnök, a testületi központi államigazgatási szerv kivételével a központi államigazgatási szerv vezetője, 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 főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke és a jegyző a vezetése, az irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek szervezetét és működését, valamint tevékenységét. Emellett törvényben meghatározott tárgykörben normatív utasítást adhat ki az Országgyűlés, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, az alapvető jogok biztosa, az önálló szabályozó szerv, valamint a Miniszterelnökség és a minisztérium hivatali szervezetének vezetője, amely a szerv állományába tartozó személyekre kötelező.

## 2.2.3. A korábbi „állami irányítás egyéb jogi eszközei”-nek jogi sorsa

A hatályos szabályozás közjogi szervezetszabályozó eszközeit a régi jogalkotási törvény az állami irányítás egyéb jogi eszközeiként szabályozta, és azok körébe tartoztak a határozatok, utasítások, valamint a jogi iránymutatások. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) ezen jogforrási kört jelentősen leszűkíti, a jogi iránymutatások – az irányelvek, elvi állásfoglalások, tájékoztatók – hatályukat veszítik, illetőleg visszavontnak minősülnek.

A korábbi statisztikai közlemények hatályát – amelyeket a Központi Statisztikai Hivatal elnöke adott ki -, ugyan nem érinti a Jat., azonban annak hatályba lépését követően annak kiadására már nincs többé mód, a statisztikai fogalmakat, módszereket, osztályozásokat, névjegyzékeket és számjeleket tartalmazó rendeleti úton történő szabályozásra – illetőleg korábbi statisztikai közlemények hatályon kívül helyezésére – a KSH felett felügyeletet gyakorló miniszter kap felhatalmazást.

A jogszabályok mellett korábban kiadható, a kiadó szerv vagy személy irányítási, vezetési, illetőleg felügyeleti jogkörébe tartozókra nézve kötelező jelleggel bíró irányító eszközök körének szűkítő meghatározására azért volt szükség, mert azok – az Alkotmánybíróság kifejezett álláspontja szerint is – a kötelező erő látszatát hordozó jellegük miatt nem voltak összeegyeztethetőek az Alkotmánnyal.

Az új jogalkotási törvény ezzel a rendelkezéssel követi az Alkotmánybíróság 60/1992. (XI.17.) AB határozatában kifejtett álláspontját, miszerint a jogalkotásról szóló törvény garanciális szabályainak mellőzésével hozott minisztériumi és egy központi állami szervektől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, útmutatók, iránymutatások, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések kiadása és az ezekkel való irányítás gyakorlata alkotmányellenes.

## 2.3. A jogszabályok kötelező ereje - érvényesség, hatályosság

A jogszabályok kötelező ereje – mint azok alapvető fogalmi eleme, sajátos ismerve – azok érvényességéből és hatályosságából fakad. Az érvényesség és hatályosság egymáshoz közel álló, de korántsem szinonim fogalmak – egy jogszabály érvényessége azt jelenti, hogy az alkalmas joghatás kiváltására, a hatályosság pedig azt, hogy a jogszabály már ki is váltja a célzott joghatást.

### 2.3.1. A jogszabályok érvényessége

A *jogszabály érvényessége* – tehát az, hogy alkalmas-e joghatás kiváltására – alapvetően *négy feltétel* együttes fennállását feltételezi (konjunktív feltételek).

A.) Az első érvényességi feltétel abban áll, hogy a jogszabályt kizárólag az adott jogforrás tekintetében jogalkotásra felhatalmazott szerv alkossa meg, az rendelkezzen jogalkotási hatáskörrel. Mindebből kodifikációs szempontból az a lényeges, hogy minden közhatalmi szerv vagy személy csak abban az esetben és kizárólag olyan típusú jogszabályt alkothat, amelyre az Alaptörvényből eredő felhatalmazása van – egyébiránt az alkotott jogszabály érvénytelen lesz.

B.) Második érvényességi kellék, hogy a jogszabály illeszkedjen a jogforrási hierarchiába, azaz szabályozási tartalma ne legyen ellentétes magasabb szintű jogszabály tartalmával – a jogalkotó szervnek ebből folyó kötelessége tehát, hogy az adott szabályozási tárgykörben vizsgálja a magasabb szintű szabályozás tartalmát és így kiküszöbölje a kollíziót – amely az előzőekben elmondottak szerint akár az Alkotmánybíróság eljárását is megalapozhatja és végzetül a jogszabály megsemmisítéséhez vezethet –, de szintén a fentebb tárgyaltak szerint vizsgálni szükséges az azonos szinten meglévő szabályozást is, és amennyiben attól a jogalkotó eltérni kíván, szükséges a korábbi jogszabályról való rendelkezés is.

C.) A harmadik érvényességi feltétel egy processzuális elemét adja a jogalkotásnak – azt követeli meg ugyanis a jogalkotótól, hogy a jogalkotási eljárás során betartsa az adott jogszabály meghozatalára irányadó eljárási szabályokat; a jogalkotás teljes folyamatában érvényesüljenek a vonatkozó döntéshozatali eljárás szabályszerűségének formai követelményei – tekintetbe kell tehát venni az adott jogszabály tekintetében megkövetelt egyeztetési előírásokat, a döntéshozatalnál a szavazati arányokat, a kihirdetésre vonatkozó rendelkezéseket, etc. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ezen elem be nem tartása a jogszabály esetében közjogi érvénytelenséghez vezet.

D.) Utolsó érvényességi kelléke minden jogszabálynak a megfelelő kihirdettség, amely azt jelenti, hogy az adott jogszabályt a rá vonatkozó szabályok szerint hirdették ki – amely szabályozás minden egyes jogszabály tekintetében eltérő lehet, de garanciális szempontokból soha nem hiányozhat. Garanciális jelentőséggel bír a megfelelő kihirdettség követelménye a jogállamiság érvényesülése szempontjából – mondta ki több alkalommal is az Alkotmánybíróság –, hiszen ha az állam egyik oldalról elvárja állampolgáraitól, hogy betartsák az általa „diktált” jogszabályokat, úgy a másik oldalról kötelessége is biztosítani, hogy megismerhessék azokat.

Az állam csak így tud érvényt szerezni annak az általános elvnek, hogy a „jog nem ismerete nem mentesít a hátrányos jogkövetkezmények alól”, hiszen az állam csak akkor tudja elvárni, hogy megismerjék a polgárok a közhatalmi szervezetrendszer által alkotott jogot, ha biztosítja a hozzáférhetőséget a jogszabályokhoz. E nélkül az elv nélkül minden állami számonkérés elvesztené alapját, az állami szankciórendszer alkalmazása parttalanná válna.

### **2.3.2. A jogszabályok hatálya**

A jogszabály hatályossága tehát fogalmilag többlettartalommal bír az érvényességhez képest, a norma gyakorlatban történő alkalmazhatóságát jelöli, amely alapján a norma a célzott joghatás kiváltására nem csak alkalmas, de ténylegesen kiváltja azt. A jogszabály alkalmazhatósága-alkalmazandósága szerint pedig beszélhetünk területi, személyi, tárgyi, szervei és időbeli hatályról.

#### **A.) Területi hatály**

A jogszabály területi hatálya a területi alkalmazhatósággal azonosítható, tehát azt fejezi ki, hogy mely területen kell vagy lehet alkalmazni a normát. Erdemben minden jogszabálynak van területi hatálya, azonban formálisan általában nem tartalmazzák a normaszövegek a területi hatályra vonatkozó rendelkezéseket, ti. a főszabály az, hogy központi jogszabály területi alkalmazhatósága az ország teljes területére terjed ki, önkormányzati rendelet területi hatálya pedig a helyi önkormányzat illetékességi területére terjed ki.

### **B.) Személyi hatály**

A jogszabály személyi alkalmazhatósága azt jelöli, hogy azt mely személyi körre kell vagy lehet alkalmazni, mely személyi körre alkalmazandó vagy alkalmazható – ezt el kell határolni dogmatikailag a jogszabály címzettjeinek kategóriájától, itt nem arról van szó, hogy ki a címzett, hanem arról, hogy ki lehet egyáltalán címzettje a jogszabálynak.

A jogszabály személyi hatálya kiterjed az ország területén tartózkodó magánszemélyekre és jogi személyekre, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre, továbbá a külföldön tartózkodó magyar állampolgárokra, önkormányzati rendelet esetén pedig az önkormányzat közigazgatási területén a természetes és jogi személyekre, valamint a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre.

A jogszabály területi, illetve személyi hatályát a jogszabályban akkor kell kifejezetten meghatározni, ha ezektől a főszabályként alkalmazandó rendelkezésektől el kíván térni a jogalkotó. A személyi hatály a területi hatályra vonatkozó rendelkezéssel együttalkalmazva korlátozhatja vagy kiterjesztheti azt – ezt teszi például a Btk. is, amikor bizonyos feltételek mellett a magyar büntető törvény alkalmazását rendeli el nem magyar állampolgárok által külföldön elkövetett cselekményekre is.

### **C.) Szervi hatály**

A jogszabály szervi hatálya azt jelöli, hogy mely szerveknek kell vagy lehet alkalmazni a normát – ezt alapvetően az dönti el, hogy az adott életviszonyok, jogviszonyok tekintetében mely szerv jár el, mely szerv rendelkezik hatáskörrel.

### **D.) Tárgyi hatály**

A tárgyi hatály abban igazítja el a jogalkalmazót, hogy mely ügyekben kell alkalmazni az adott szabályokat, mely jogviszonyokat, élethelyzeteket szabályozza a norma – sok példát találunk eljárási jogszabályokban a jogszabály-módosulások során arra vonatkozóan, hogy adott rendelkezések folyamatban lévő ügyekben még vagy már alkalmazandóak-e.

### **E.) Időbeli hatály**

A jogszabály időbeli hatálya azt jelenti, hogy adott normát mely időponttól mely időpontig kell, illetve lehet alkalmazni, ettől meddig kötelező egy jogszabály.

A kötelező erő tehát egybeesik az időbeli hatállyal: ebben az időszakban vált ki joghatást a jogszabály, ilyenkor alkalmas arra, hogy jogviszonyokat keletkeztessen, módosítson vagy megszüntessen.

Az időbeli hatályra vonatkozólag a normaszövegben való szerepeltetése szempontjából éppen az ellenkezője igaz a többi hatályra vonatkozó rendelkezésekhez képest: ez az a rendelkezés, amely minden jogszabálynak mellőzhetetlen eleme kell, hogy legyen, a jogalkotónak ezt a tényezőt mindig kell szabályoznia; de még határozatlan időtartamú jogszabályok esetén is – ahol tehát nem meghatározott az időbeli hatály befejező időpontja – kötelező az időbeli hatály kezdetének a normaszövegben történő rögzítése. A jogszabályban tehát meg kell határozni a hatálybalépés napját.

#### **Az időbeli hatály kezdete**

Az időbeli hatály kezdete – a hatálybalépés időpontja – a kihirdetés időpontjához viszonyítva három módon történhet: a két időpont egybeeshet, a kihirdetés megelőzheti, illetve követheti a hatálybalépés időpontját.

- Az időbeli hatály kezdete tehát egyidőben történhet a kihirdetés időpontjával – ezt hívjuk azonnali – *ex nunc* – hatálybalépésnek. A jogszabály ebben az esetben tehát a kihirdetése napján lép hatályba.



- Amennyiben a hatálybelépés a kihirdetéshez képest egy későbbi időpontban történik, beszélhetünk jövőbeni – *pro futuro* – hatálybelépésről, ekkor a jogszabály a kihirdetését követően egy jövőbeli időponttól kezdődően hatályos.
- A hatálybalépés harmadik lehetőségként logikailag megelőzheti a kihirdetés időpontját, ezt hívjuk visszamenőleges – *ex tunc* – hatálybalépésnek.

A Jat. az időbeli hatály meghatározásánál irányadó szempontot határoz meg a jogalkotók számára; eszerint a „jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy elegendő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre” – a felkészülés ez esetben jelenti a jogalkalmazók, az állampolgárok, de akár alkalmazó állami szervek felkészülését is – ez a gyakorlatban egy magánszemély esetében jelentheti egy adójogszabályhoz való alkalmazkodáshoz szükséges időt, egy szerv esetében akár egy formanyomtatvány megalkotását, sokszorosítását is.

A hatálybalépés napja főszabály szerint a jogszabály kihirdetését követő valamely nap lehet, kivételesen azonban – amennyiben a szabályozás célja másként nem érhető el – a jogszabály hatálybalépésének napja a kihirdetés napja is lehet, ebben az esetben a hatálybalépés időpontját órában kell meghatározni, mely nem előzheti meg a kihirdetés időpontját.

A visszamenőleges hatályú jogalkotást illetően jogalkotási törvényünk rögzíti, miszerint jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, illetőleg kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. A Jat. 2. § (2) bekezdése összhangban áll az Alkotmánybíróság álláspontjával, miszerint a visszaható hatály alkalmazása nem általánosan tiltott, de csak akkor alkalmazható, ha a jogszabály címzettjei, a jogalanyok részére a korábbinál kedvezőbb szabályozást tartalmaz. A jogalkotás során előfordulhat, hogy az adott jogszabály hatálybelépésének kezdő időpontja nem adható meg egy konkrét időpont szerint – ezen esetekre vonatkozóan lehetővé teszi a jogalkotási törvény, hogy – amennyiben a hatálybalépés naptári napja nem határozható meg – a hatálybalépés valamely jövőbeli feltétel bekövetkeztének időpontjához is köthető legyen, illetőleg – amennyiben a szabályozás célja másként nem érhető el – , törvény rendelkezhet úgy, hogy a hatálybalépéséről külön törvény rendelkezik, esetenként pedig, amikor erre van szükség arra is sor kerülhet, hogy a jogszabály egyes rendelkezéseinek hatálybalépésére különböző – a jogszabály hatálybalépését követő – időpontokat kell állapítani.

#### *Az időbeli hatály megszűnése*

A hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatályát veszti

- ha a hatályon kívül helyezendő jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést tételesen megjelölő, a hatályon kívül helyezést kimondó jogszabályi rendelkezés hatályon kívül helyezi,
- ha a módosítandó jogszabályi rendelkezést tételesen megjelölő, annak helyébe lépését kimondó jogszabályi rendelkezés módosítja,
- végrehajtottá vált rendelkezése a végrehajtottá válást követő napon hatályát veszti [Jat. 12. § (2) bekezdés] vagy
- ha azt az Alkotmánybíróság vagy a bíróság megsemmisíti.

Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy egy jogszabály időbeli hatálya nem szűnik meg a jogalkotó szervének – tehát az alaki jogforrásnak – a megszűnésével, azonban ezzel kapcsolatban megjegyezni kívánjuk, hogy ezen elvi tétellel nem ellentétes az a gyakorlatban előforduló eset, amely során az önkormányzati rendelet hatálya az önkormányzatok egyesülésével vagy szétválásával szűnik meg.

## 2.4. A nemzetközi és az uniós jog

Magyarország belső jogforrási rendszerének részletes bemutatását követően röviden már a tananyag e részében említést kell tenni a nemzetközi jogról, valamint az uniós jogról, hiszen e jogforrásokból is több kötelező erejű norma származik a hazai jogalanyokra.

### 2.4.1. A nemzetközi jog

Az Alaptörvény alapján Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.

### 2.4.2. Az uniós jog

Az uniós közösségi jog kérdéseivel a későbbiekben az Európai Unió szervezete és jogrendszere című részben részletesen foglalkozunk.

#### *Ismeretellenőrző kérdések:*

- Sorolja fel az egyes anyagi, illetőleg alaki jogforrásokat!
- Határolja el egymástól a jogszabályokat és a közjogi szervezetszabályozó eszközöket!
- Ismertesse a jogalkotással szemben támasztott legfontosabb jogállami követelményeket!
- Ismertesse az egyes jogforrásokra vonatkozó alapvető követelményeket!
- Milyen hivatalos lapokat ismer?
- Melyik jogforrásból származik az állami szervek jogalkotói felhatalmazása? Az Alaptörvényből vagy a jogalkotási törvényből? (Az Alaptörvényből.)
- Mit értünk sarkalatos törvény fogalmán? A „valamennyi” vagy a „jelen lévő” képviselők szavazatával elfogadott törvényt? (Az utóbbit. Valamennyi képviselő kétharmadának szavazása csak az Alaptörvény, az ún. EU-csatlakozási törvény elfogadása, módosítása esetén, valamint a hadiállapot kinyilvánításához, a békekötéshez, valamint különleges jogrend kihirdetéséhez, illetve az erről szóló döntés felülvizsgálatához szükséges.)
- Ün. „rendes körülmények között alkothat a Honvédelmi Tanács és a köztársasági elnök rendeletet? (Nem. A Honvédelmi Tanács csak rendkívüli állapot idején, a köztársasági elnök pedig csak szükségállapot esetén alkothat rendeletet.)
- Állapíthatnak meg állampolgárok számára jogokat, kötelezettségeket közjogi szervezetszabályozó eszközök? (Nem, mivel azok csak a kibocsátó állami szervnek alárendelt állami szervekre vonatkozhatnak.)
- Hivatalos jogszabálygyűjteménynek tekinthetők-e a számítógépes jogszabálybázisok? (Nem, az azokban foglalt normaszövegek nem minősülnek közhitelesnek.)

## 3. A jogalkotási eljárás és jogszabály-szerkesztési ismeretek

### 3.1. Jogállam és jogalkotás

A jogalkotás menetének bemutatását nem lehet felvázolni anélkül, hogy előljáróban – legalább vázlatosan – ne mutassuk be a jogalkotóval szemben támasztott azon jogállami követelményeket, melyeket eljárása során mindenkor figyelembe kell vennie. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (továbbiakban: régiJat.) a rendszerváltást megelőzően született, amely törvényt az Alkotmánybíróság 2010. december 31-ei hatállyal megsemmisített.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a régiJat. legnagyobb részében nem felel meg a „jogalkotásról szóló törvény” mai alkotmányos tartalmának, nagyrészt nincs összhangban az időközben bekövetkezett alkotmányjogi változásokkal. A Jat. rendelkezéseit az Alkotmánybíróság korábban már számos alkalommal vizsgálta, egyes rendelkezését megsemmisítette, és a jogállamiság alkotmányos követelményéből kiindulva több olyan elvet is megállapított, amelyet a Jat. már tartalmaz.

Az Alkotmánybíróság szerint a rendszerváltás alkotmányjogi értelemben a jogállamiság megvalósulását jelenti, ezáltal eleve az Alkotmány keretei közé illesztett minden olyan folyamatot, amely a magyar társadalomban végbement. A jogállamiság egyes elemeinek (és más alkotmányos rendelkezéseknek) a kibontása pedig az Alkotmánybíróságot a rendszerváltás részesévé is tette.

Olyan folyamatról van tehát szó, amelyben az Alkotmánybíróság (az alkotmányértelmezéssel) alakítója, de egyben bírója is volt a rendszerváltás (jogállamiság) megvalósításának. Álláspontja szerint: „Az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosítással gyakorlatilag új Alkotmány lépett hatályba, ami az államnak, a jognak és a politikai rendszernek a korábitól gyökeresen különböző, új minőségét vezette be azzal a meghatározásával, hogy »a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam«. Alkotmányjogi értelemben ez a tartalma a »rendszerváltás« politikai kategóriájának.

Magyarország jogállammá minősítése ténymegállapítás és program egyszerre. A jogállam azáltal valósul meg, hogy az Alkotmány valóban és feltétlenül hatályosul. A jog számára a rendszerváltás azt jelenti, és jogi rendszerváltás kizárólag abban az értelemben lehetséges, hogy a jogállami Alkotmánnyal összhangba kell hozni, illetőleg – az új jogalkotást tekintve – összhangban kell tartani az egész jogrendszert.

Nemcsak a jogszabályoknak és az állami szervek működésének kell szigorúan összhangban lenniük az Alkotmánnyal, hanem az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat. Ez a jog uralma, ezzel lesz az Alkotmány valóságossá. A jogállam megvalósítása folyamat. Az állami szervek számára alkotmányos kötelesség ezen munkálkodni."

A „jogállami közigazgatás” egyik alaptétele a közigazgatás törvény alá rendelése. Erre vonatkozóan a következő érveléseket emeljük ki: „A jogállamiság elvéből folyó egyik alapvető követelmény, a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye, hogy »a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket«. Ez a követelmény magában foglalja azt is, hogy ha a törvény valamely alkotmányos, illetőleg törvényben szabályozott jog korlátozására ad jogalkotási felhatalmazást valamely közigazgatási szervnek, a törvénynek meg kell határoznia a jogalkotási hatáskör terjedelmét, annak korlátait is."

Az állam az előre meghatározott szabályokat köteles magára nézve is megtartani. Ezáltal valósulhat csak meg az állampolgárt védő jogbiztonság intézménye, a jogállamiság. Ugyanakkor épp ilyen jelentős, hogy az előre meghatározott szabályok tartalmilag alkotmányosak-e, jogállami normákról van-e szó. Az Alkotmánybíróság egyik korai határozatában a következőkre mutatott rá: „...A jogállamiság és jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák. Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhethet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működik alkotmányosan a jogszolgáltatás.” Az Alkotmánybíróság idézett megállapításaiból több önálló értelmezési irány nőtt ki, így például a normák értelmezhetőségének és kiszámíthatóságának (a normavilágosságának) követelménye, a „formalizált eljárás szabályainak” betartása követelményéből pedig – külön dogmatika alapján – a közjogi érvénytelenség tárgyköre.

Mint ahogy más jogalkotási elvek, a normavilágosság követelménye is a jogállamiságból eredő jogbiztonság alapján részesül alkotmányos védelemben.

Az Alkotmánybíróság a normavilágosság körében a jogbiztonság szempontjait a régiJat. meghatározásánál – miszerint a jogszabályokat a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően kell megszövegezni – szélesebb körben és mélyebben érvényesítette. A normatartalommal szemben fennálló alkotmányos elvárások az alkotmánybírósági gyakorlatban fokozatosan fogalmazódtak meg, s elmondható, hogy ez a követelményrendszer egyre szélesedett: a világos és érthető normatartalomból kiindulva, az önkényes jogértelmezést lehetővé tevő norma alkotmányellenességének megállapíthatóságán át odáig terjedt e bővülő védelem, hogy a jogbiztonság sérelmét jelentheti, ha a normaszöveg ugyan érthető, de végrehajthatatlan. Az alkotmányos elvárás tágabb összefüggésben is jelentkezik: a jogrendszer egészére nézve is fontos, hogy áttekinthető, érthető és világos legyen. A Jat. előírásai szerint a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.

Az Alkotmánybíróság a közjogi érvénytelenség fogalmát a törvényhozási (jogalkotási) eljárás szabályának megszegése körében vezette be, majd a későbbiekben gyakorlata e körben egyre bővült. Többször idézett általános tétel, hogy „a törvényalkotási folyamat egyes eljárási szabályainak betartása a törvény érvényességének az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető jogállami követelménye. Ezért az Alkotmánybíróság megsemmisíti a jogszabályt, ha a jogalkotási eljárás során olyan súlyos eljárási szabálytalanságot követtek el, amely a jogszabály közjogi érvénytelenségét idézte elő, illetőleg, amely másként nem orvosolható, mint a jogszabály megsemmisítésével.”

Az értelmezés kiindulópontja egy korábbi AB határozat egyetlen mondata, amely így hangzik: „Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály”. Ezzel párhuzamosan azonban az Alkotmánybíróság már ítélezése kezdetén nyilvánvalóvá tette, hogy a jogalkotási (törvényhozási) eljárás különböző szabályainak mellőzése nem azonos súllyal esik latba az alkotmányos megítéléskor.

Aszerint, hogy egyrészt milyen szabályozási szinten előírt rendelkezés megsértéséről van szó, másrészt problémakörönként, eltérően jelentkezik, hogy a törvényhozási eljárás adott szabályának megszegése érvénytelenségi ok-e. Nyilvánvaló, hogy a törvényhozási eljárás Alkotmányba/Alaptörvénybe foglalt rendelkezéseit nem lehet megkerülni, azok feltétlen érvényesülést kívánnak. Ugyanakkor a törvényhozási eljárás egyéb szabályai – a maguk részletességével – az Alkotmány/Alaptörvény alatti szinten nyertek rendezést. A Házsabály, a jogalkotási törvény, de egyéb más törvények is (pl. az Alkotmánybíróságról szóló törvény) szerteágazó előírásokat tartalmaznak, s ezek súlya – alkotmányos szempontból – eltérő. Az Alkotmánybíróság ezt így foglalta össze: „Az Alkotmánybíróság nem pusztán az eljárási szabálytalanság tényét, hanem annak sajátosságát, illetőleg súlyát is mérlegeli. Ennek a vizsgálati szempontnak az érvényesülése akár oda is vezethet, hogy az Alkotmánybíróság ugyan észleli az eljárási szabályok megsértését, de ezt mégsem tekinti alkotmányellenességet kiváltó körülménynek.”

Az Alkotmánybíróság az Alkotmánynak a Magyar Köztársaságot jogállamnak minősítő rendelkezése alapján azt a garanciális rendelkezést – amely szerint a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé – alkotmányos jellegű szabálynak tekinti. [Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében szerepel, hogy Magyarország független, demokratikus jogállam.] A visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmát az Alaptörvény szövegszerűen csak a büntető jogalkotás tekintetében fogalmazza meg.

Az Alaptörvény értelmében senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más állam joga szerint nem volt bűncselekmény.

Az Alkotmánybíróság – a büntetőjog körén kívül – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe/Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe foglalt jogállamiság alapján érvényesítette/fogja érvényesíteni a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmát. A tilalom csak a jogalanyok helyzetét terhesebbé tévő jogalkotásra vonatkozik. Adott esetben ugyanis nem csupán a kihirdetés napján történő, de a visszamenőleges érvényű hatálybaléptetés sem alkotmányellenes.

Ez a helyzet a kizárólag jogot megállapító, jogot kiterjesztő, kötelezettséget enyhítő, vagy más, a jogszabály valamennyi címzettje számára a korábbi jogi szabályozásnál egyértelműen előnyösebb rendelkezéseket tartalmazó jogszabályok esetében. Az Alkotmánybíróság ezen megállapításával összhangban a Jat. szerint 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 jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges idő biztosítását az Alkotmánybíróság kezdetektől fogva jelentős jogbiztonsági követelménynek tartotta. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogbiztonság kiemelkedően fontos jogállami érték, s ebből eredően meghatározott kötelezettségek hárulnak mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó szervekre.

A jogállam sem tud eltekinteni attól, hogy mind a természetes, mind a jogi személyektől megkövetelje a törvényesen kihirdetett jogszabályok ismeretét, és az azokkal összhangban álló magatartást, s mindezek garanciájaként érvényre juttassa azt az elvet: a jogszabály nem ismerése senkit sem mentesít jogellenes magatartásának következményei alól.

Ebből következően az Alkotmánybíróság szerint a következő **részkötelezettségek** hárulnak a **jogalkotó szervekre**: a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon

- a jogszabály szövegének megszerzésére és áttanulmányozására (ide értve bonyolultabb jogszabályok esetében az illetékes hatóságtól történő felvilágosításkérést is),
- a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez (ide értve szükség esetén a jogszabály szervezett továbbképzés keretében való alapos megismerését, a felmerülő jogszabály-értelmezési problémák tisztázását, a zökkenőmentes végrehajtás személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodást),
- a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire, az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodáshoz.

Az új Jat. előírja, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.

## 3.2. A jogalkotási eljárás

### 3.2.1. A jogalkotás tervezése, a jogszabályok előkészítése

A jogalkotás tervezése fontos feladat, hiszen ez teszi lehetővé, hogy minél szélesebb körben megismerhetővé váljon, az adott időszakban milyen jogszabályok előkészítése várható. A Kormány a törvények és kormányrendeletek vonatkozásában jogalkotási terv elkészítésére és közzétételére köteles, ezáltal az Alaptörvényben rögzített hatáskörét tervezett formában gyakorolja. A Kormány jogalkotási tervét az Országgyűlés rendes ülészekeihez igazodóan normatív határozattal állapítja meg, amelynek során figyelembe veszi a nemzetközi kötelezettségvállalásokat, az európai uniós kötelezettségekkel való összhang megteremtésére vonatkozó követelményeket, az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság döntéseit, valamint a kormányprogram célkitűzéseit. A jogalkotási terv tartalmazza a felelősök megjelölését is.

A jogalkotási terv elkészítése és Kormány elé terjesztése a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter feladata.

A jogszabály előkészítéséért felelős miniszter pedig jogalkotási tájékoztatót tesz közzé az erre kijelölt honlapon (a továbbiakban: honlap) a Kormány jogalkotási tervezési időszakára vonatkozóan. A jogszabály előkészítéséért felelős miniszter jogalkotási tájékoztatója tartalmazza az általa előkészítendő jogszabálytervezetek címét, a szabályozás rövid tartalmi összefoglalását és a jogszabálytervezet közzétételének tervezett időpontját. A közzétett miniszteri jogalkotási tájékoztatók a közzétételtől számított egy évig nem távolíthatók el a honlapról.

Jogszabály alkotására gyakran felhatalmazás alapján kerül sor. A jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. Ha a miniszteri rendelet esetében a felhatalmazásban adott jogalkotási jogosultság nem önálló, a felhatalmazásban az egyetértési jog jogosultját is meg kell jelölni. Miniszteri rendelet kiadására adott felhatalmazásban a felhatalmazás jogosultját feladatkör szerint kell megjelölni. A felhatalmazás jogosultja a jogi szabályozásra másnak további felhatalmazást nem adhat. A felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.

Törvényjavaslat benyújtására a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési bizottság és bármely országgyűlési képviselő jogosult. A Kormányhoz előterjesztést nyújthat be a Kormány tagja, a Kormány döntése alapján vagy a miniszterelnök megbízásából a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium államtitkára, feladatkörében a kormánybiztos, továbbá a Kormány döntése alapján vagy a miniszterelnök előzetes hozzájárulásával más szervek és személyek. Az önkormányzati rendeletek esetében a jogszabály kezdeményezésére jogosultak körét, illetve a rendeletalkotásra vonatkozó részletes szabályokat – az Ötv. 18. § (1) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján – az önkormányzatok szervezeti és működési szabályzata (a továbbiakban: SZMSZ) állapítja meg.

#### ***A jogszabály előkészítőjének feladata a jogszabály szakmai tartalmának kialakítása.***

A jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály megfeleljen az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek, illeszkedjen a jogrendszer egységébe, megfeleljen a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek, továbbá megfeleljen a jogalkotás szakmai követelményeinek. E követelmények érvényesítéséről a jogszabály előkészítője - a kormányzati jogszabály-előkészítő tevékenység során a Kormány az igazságügyért felelős miniszter útján - köteles gondoskodni. E követelmények érvényre juttatása érdekében a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter a törvény és a kormányrendelet tervezetét az igazságügyért felelős miniszterrel egyetértésben terjeszti a Kormány elé, a miniszteri rendeletet az igazságügyért felelős miniszter véleményének kikérését követően adja ki.

A jogszabály előkészítője - a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű - előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit. Az előzetes hatásvizsgálat eredményéről a Kormány által előterjesztendő törvényjavaslat, illetve kormányrendelet esetén a Kormányt, önkormányzati rendelet esetén a helyi önkormányzat képviselő-testületét tájékoztatni kell.

A hatásvizsgálat során vizsgálni kell a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását (különösen társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait, környezeti és egészségi következményeit, adminisztratív terheket befolyásoló hatásait), valamint a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit, és a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket.

### 3.2.2. A jogszabálytervezet szerkesztése, szövegezése

A jogalkotással foglalkozó szakemberek számára e tárgykörben hosszú ideig a jogszabályszerkesztésről szóló 12/1987. (XII. 29.) IM rendelet nyújtott részletes ismereteket, amit jól egészített ki a módszertani kérdéseket feldolgozó 7001/1988. (IK 11.) IM irányelv. E szabályozást 2010. május 1-jei hatállyal a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: IRMr.) váltotta fel, amely kötelező rendelkezéseket tartalmaz a kodifikációs munkához, mellékletében pedig – a korábbi irányelvhez hasonlóan – az alkalmazandó gyakorlati fogásokat mutatja be. A jogszabályszöveg több, korábban félreérthető rendelkezést pontosít, ugyanakkor több új kodifikációs megoldás alkalmazását írja elő. A rendelet szakmai fogadtatása nem volt egyértelműen pozitív, szabályozását sokan erőltetettnek és kazuisztikusnak ítélték, mások – a kodifikáció terén elengedhetetlen pontosság és rend szempontjából közelítve – egyetértettek a szinte „műszaki leírás” jellegű szabályozással. Ennek következtében a hatálybalépését követően több alkalommal módosították rendelkezéseit. A jelen tansegédlet csak a legfontosabb „technológiai megoldások” ismertetésére tartalmazza.

#### 3.2.2.1. Általános jogszabály-szerkesztési ismeretek

Az IRM.r. az Alaptörvényben meghatározott különleges jogrendben kiadható jogszabály kivételével a jogszabály tervezetének a megszerkesztésére és megszővegezésére, valamint a megalkotott jogszabály megjelölésének a jogszabály kihirdetése során történő megszővegezésére vonatkozó követelményeket határozza meg. A nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály tervezetének a megszerkesztésére és megszővegezésére a rendeletet a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló törvényben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni, továbbá a rendelet nem alkalmazható a nemzetközi szerződés hiteles szövege, annak magyar nyelvű fordítása, valamint a szerződéshez Magyarország részéről fűzött vagy Magyarország szempontjából nemzetközi jogi jelentőségű fenntartás, kifogás és nyilatkozat megszerkesztésére és megszővegezésére.

Ezekkel a megszorításokkal alkalmazandók az alábbiakban kifejtendő követelmények a jogszabályok tervezeteire (és nem alkalmazandó már például az Országgyűléshez benyújtott törvényjavaslatra vagy az elfogadott jogszabályra).

A jogszabály megszővegezésére vonatkozó általános követelmények sorába tartozik, hogy a jogszabály normatív tartalmú rendelkezéseit a jogszabály szakaszai és mellékletei tartalmazzák. A jogszabály tervezetében a normatív tartalmat jelen idejű kijelentő mondat, egyes szám harmadik személyű megfogalmazás alkalmazásával kell kifejezni. Ha egy jogszabályon és a végrehajtására kiadott jogszabályokon belül ugyanazt a fogalmat vagy rendelkezést többféleképpen is ki lehet fejezni, a fogalom vagy rendelkezés valamennyi előfordulása esetében ugyanazt a megfogalmazást kell alkalmazni.

Ha a jogszabály szövegében ismétlődően valamely kifejezés, szókapcsolat, szövegrész fordul elő, az ismétlődő elem helyett rövid megjelölést lehet alkalmazni. A rövid megjelölést a rövidíteni kívánt elem első előfordulásakor kell meghatározni, és a további használatra utaló „a továbbiakban” kifejezéssel együtt, zárójelben kell feltüntetni.

Ha a rövid megjelölés a felsorolás elemeire együttesen vonatkozik, a további együttes használatra az „a továbbiakban együtt” kifejezéssel kell utalni. *Felsorolás alkalmazása esetén* egyértelművé kell tenni, hogy a felsorolás elemei közül

- valamennyinek teljesülnie kell,
- egyik sem teljesülhet,
- pontosan egynek kell teljesülnie vagy
- legalább egynek teljesülnie kell a joghatás kiváltásához.

Az „illetve” kötőszó jogszabályban csak más egyértelmű nyelvi megfogalmazás alkalmazhatatlansága esetén alkalmazható. Az „illetőleg” kötőszó a jogszabály tervezetében nem alkalmazható. Az „és” és a „vagy” kötőszó írásjellel összekapcsolva vagy közvetlenül egymást követően a jogszabály tervezetében nem alkalmazható. A mennyiségek számjeggyel történő meghatározása során kizárólag arab számok alkalmazhatók. A jogszabályban az azonos mértékegységeket azonos módon kell megjelölni. A jogszabály címében a jogszabály tárgyát vagy tartalmának lényegét kell röviden megjelölni úgy, hogy az a jogszabályt más jogszabálytól egyértelműen elhatárolja. A címet úgy kell megfogalmazni, hogy a módosító és a hatályon kívül helyező jogszabályok, valamint a különböző helyi önkormányzatok által megalkotott rendeletek kivételével ne legyen hatályban több azonos című jogszabály; az ne tartalmazzon – a módosítás és a hatályon kívül helyezés kivételével – a szabályozás aktusára utaló kifejezést, és a cím utolsó szavához a „-ről”, „-ről” rag kapcsolódjon.

A nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály címe tartalmazza a nemzetközi szerződés teljes megjelölését és a „kihirdetéséről” kifejezést.

A jogszabály kihirdetésének idejeként a jogszabály kihirdetésének évét, valamint zárójelben a kihirdetés hónapját és napját kell megjelölni. A jogszabály kihirdetésének évét és napját arab, hónapját római sorszámokkal kell jelölni. A jogszabály megalkotójának rövidítése a Kormány esetén „Korm.”; a Magyar Nemzeti Bank elnöke esetén „MNB”; a miniszterelnök esetén „ME”; miniszter esetén a miniszter feladat- és hatásköréről szóló kormányrendeletben meghatározott rövid megjelölést kell használni. A jogszabály típusát törvény esetén a „törvény”, rendelet esetén a „rendelet” kifejezéssel kell megjelölni. Legalább három miniszter együttes rendeletének a megjelölésében az együttes rendelet megalkotójának megjelölését és rövidítését – a felhatalmazó rendelkezésében elsőként megjelölt miniszter kivételével – a rövidítés szerinti ábécésorrendben kell feltüntetni.

A jogszabályban más jogszabályra vagy jogszabály rendelkezésére akkor lehet hivatkozni, ha a hivatkozás a megfelelő fogalomhasználattal nem küszöbölhető ki, vagy ha a hivatkozás alkalmazása a jogszabály értelmezését, alkalmazását megkönnyíti. A jogszabályban olyan jogszabály szövegét, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, sem szó szerint, sem tartalmilag nem lehet idézni, ehelyett – ha a jogalkalmazás megkönnyítése vagy a jogszabály megfogalmazása ezt megköveteli – hivatkozást kell alkalmazni. A jogszabályban jogszabályra vagy jogszabály rendelkezésére más jogszabály címének, más jogszabály szabályozási tárgykörének vagy a felhívni kívánt rendelkezések szabályozási tárgykörének a megjelölésével (rugalmas hivatkozás) kell hivatkozni, kivéve, ha ilyen módon a hivatkozott jogszabály vagy rendelkezés nem azonosítható egyértelműen. A jogszabály tervezete jogszabályra vagy annak rendelkezésére akkor hivatkozhat más jogszabály; más jogszabály és szerkezeti egysége; a hivatkozást tartalmazó jogszabály, vagy a hivatkozást tartalmazó jogszabály szerkezeti egysége tételes megjelölésével (merev hivatkozás), ha rugalmas hivatkozás nem alkalmazható.

A törvényben feladat- és hatáskör címzettjeként az államigazgatási szervet – a Kormány, a Miniszterelnökség, a minisztérium, az önálló szabályozó szervek, az autonóm államigazgatási szervek, a rendvédelmi szervek és a kormányhivatal kivételével – köznévvvel kell megjelölni, és szükség szerint törvényi felhatalmazást kell biztosítani a Kormány részére, hogy a köznévi formában megjelölt szervet rendeletben jelölje ki.

A törvényben a minisztert a feladatköre szerint kell megjelölni (pl. jogalkotásért felelős miniszter). Más jogszabály tervezetében a minisztert a feladatköre szerint kell megjelölni, kivéve, ha a szabályozás célja így nem biztosítható. A miniszter feladatkörét a miniszter feladat- és hatásköréről szóló kormányrendeletben meghatározott feladatkörök szerint, vagy ha az előzőek szerinti megjelölés nem lehetséges, bármely más törvényen vagy kormányrendeleten alapuló feladatköre szerint kell megjelölni.



Jogszabályban – a jogalkotásra vonatkozó európai uniós követelményekre utaló rendelkezések kivételével – **uniós jogi aktusra akkor lehet hivatkozni**, ha

- az uniós jogi aktus által szabályozott körben a jogszabály rendelkezéseitől való eltérésre kell utalni, vagy
- a jogszabály rendelkezése alkalmazásának feltételét valamely uniós jogi aktus vagy annak valamely rendelkezése határozza meg vagy tartalmazza.

Uniós jogi aktusra vagy uniós jogi aktusban szabályozott rendelkezésre rugalmas vagy általános hivatkozással csak akkor lehet hivatkozni, ha a szabályozás célja másként nem érhető el.

### ***A jogszabályok formai tagolása***

A jogszabályt az áttekinthetőség érdekében szerkezeti egységekre kell tagolni. Jogszabály tervezetében alkalmazható szerkezeti egység a mellékleten és a melléklet szerkezeti egységein kívül a jogszabály tervezetének összetettségétől függően, a szerkezeti egységek növekvő szintjének sorrendjében: az alpont, a pont, a bekezdés, a szakasz, az alcím, a fejezet, a rész és a könyv.

A könyv megjelölése nagybetűvel – az alábbi sorrendben – a könyvnek a pozitív egész számokból képzett sorszámát betűvel kiírva, a szerkezeti egység típusának megnevezését és a könyv címét foglalja magában.

Részeket akkor kell a jogszabály tervezetében szerkezeti egységként kialakítani, ha a jogszabály áttekinthetősége érdekében szükség van legalább két olyan önálló szerkezeti egység kialakítására, amelyek legalább két-két fejezetet magukban foglalnak. Ha a jogszabály tervezetében a rész a legmagasabb szintű szerkezeti egység, az utolsó rész címe: „Záró rendelkezések”. A jogszabályt akkor kell általános és különös részre tagolni, ha a jogviszonyok tágabb körét átfogóan szabályozó nagy terjedelmű jogszabály egymástól egyértelműen elkülöníthetően tartalmaz olyan szabályokat, amelyek valamennyi szabályozott jogviszonyra és olyanokat, amelyek csak a jogviszonyok meghatározható körére alkalmazhatóak.

### ***A jogszabály logikai tagolása***

A jogszabály az elején fel kell tüntetni a jogszabály megjelölését. A jogszabály az alábbi sorrendben a következő logikai egységeket tartalmazhatja:

- preambulum vagy bevezető rész,
- általános rendelkezések,
- részletes rendelkezések,
- záró rendelkezések, ezen belül
  - törvény vagy eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet-tervezet esetében felhatalmazó rendelkezések,
  - hatályba léptető rendelkezések,
  - átmeneti rendelkezések,
  - törvény tervezete esetében a törvény vagy törvényi rendelkezés sarkalatosságára utaló rendelkezése,
  - a jogalkotásra vonatkozó európai uniós követelményekre utaló rendelkezések,
  - módosító rendelkezések,
  - hatályon kívül helyező rendelkezések,
  - a hatályba nem lépéséről szóló rendelkezések.

**Preambulum** a jogszabály normatív tartalommal nem rendelkező logikai egysége, amely Alaptörvényben megjelölt törvényhozási tárgykörben megalkotni kívánt törvényben alkalmazható. A preambulumban ismertethető a szabályozás előzménye, indoka és célja, valamint rögzíthető olyan elvi, elméleti tétel, amelyet a törvénytervezet szakaszaiban a normatív tartalom hiánya miatt nem lehet rendezni. Preambulum – mint az előzőekből is kitűnik – csak törvénynél alkalmazható.

A rendelet bevezető részt tartalmaz, amely szintén nem rendelkezik normatív tartalommal. A bevezető rész a jogszabály megalkotásához szükséges – a vonatkozó alcímben meghatározott – érvényességi kellékek felsorolását és a jogalkotás aktusára utaló kifejezést foglalja magában.

A bevezető részben meg kell jelölni, ha a rendeletet más – jogszabályban kifejezetten, az adott rendelet megalkotása vonatkozásában véleményezési hatáskörrel felruházott – szervvel vagy személlyel egyetértésben, valamint ha más szerv vagy személy véleményének kikérésével alkotják meg. Eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotni tervezett kormányrendelet, illetve miniszterelnöki rendelet esetében meg kell jelölni a Kormány, illetve a miniszterelnök jogalkotói hatáskörét megállapító alaptörvényi rendelkezést.

Eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotni tervezett helyi önkormányzati rendelet esetében az önkormányzat eredeti jogalkotói hatáskörét megállapító rendelkezésként az Alaptörvény 32. § (2) bekezdését, kormányrendelet esetén az Alaptörvény 15. cikkét kell megjelölni. Önkormányzati rendelet bevezető részében meg kell jelölni, ha az önkormányzati rendeletet a társulásban résztvevő helyi önkormányzat képviselő-testületének hozzájárulásával vagy a társult képviselő-testület döntésének megfelelően alkotják meg. A nem eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotni tervezett rendelet bevezető részében egyértelműen meg kell jelölni a jogszabály egyes rendelkezéseinek a megalkotáshoz szükséges valamennyi olyan felhatalmazó rendelkezést megállapító jogszabályi rendelkezést, amely alapján a rendeletet kiadják. A bevezető részben a rendeletalkotásra felhatalmazást adó rendelkezés vagy az eredeti jogalkotói hatáskört megállapító rendelkezés után meg kell jelölni azt a feladatkört megállapító jogszabályi rendelkezést, amely alapján a jogszabályt kiadják.

A jogszabályban kizárólag az általános rendelkezések között szabályozható a jogszabály hatálya az időbeli hatály kivételével, a jogszabály alkalmazására, valamint a szabályozásra vonatkozó alapelv, a jogszabály egészére vonatkozó értelmező rendelkezés, valamint az a jogszabály egészére vagy több szerkezeti egységére vonatkozó rendelkezés, amely nem foglalható más – szakasznál magasabb szintű – szerkezeti egységbe. Az általános rendelkezéseket a preambulumban vagy a bevezető részben, ezek hiányában a jogszabály megjelölése után közvetlenül kell elhelyezni. Nagyobb terjedelmű jogszabály tervezetében az általános rendelkezéseket önálló, „Általános rendelkezések” című alcímben vagy fejezetben kell szabályozni.

A jogszabály személyi hatályáról akkor rendelkezik, ha az a Jat.-ban meghatározott személyi hatálya alá nem tartozó jogalanyokra is kiterjed, vagy a Jat.-ban meghatározott – általános – személyi hatályától egyébként eltér, és az a jogszabály egyéb rendelkezései alapján nem egyértelmű.

A jogszabály területi hatályáról akkor lehet rendelkezni, ha a jogszabály területi hatálya önkormányzati rendelet esetében a Jat.-ban meghatározott területi hatályától vagy egyéb jogszabály esetében az ország területétől eltér, és a jogszabály területi hatálya a jogszabály tervezetének egyéb rendelkezései alapján nem egyértelmű.

Az azonos vagy hasonló jogviszonyokat átfogóan szabályozó jogszabályok tervezetében az általános rendelkezések között a jogszabály alkalmazására, értelmezésére, valamint a szabályozásra vonatkozó alapelvek határozhatóak meg. Normatív tartalommal nem rendelkező kijelentést vagy a szabályozás célját nem lehet a jogszabály alapelvei között rögzíteni.

Ha a jogszabály alkalmazásához egyes fogalmak bővebb kifejtése, magyarázata szükséges, az ilyen fogalmakat a jogszabályban értelmezni kell. Értelmező rendelkezést kell alkalmazni a jogszabályban, ha a fogalom jelentése az adott jogszabály alkalmazásában eltér a köznyelvi jelentésétől, a más jogszabályban meghatározott jelentésétől, és a fogalom jelentése a jogszabály egyéb rendelkezései alapján nem egyértelmű.

Az értelmezett fogalom a jogszabály más szerkezeti egységeiben kizárólag az értelmező rendelkezésben meghatározott kifejezés megfelelően toldalékolt alakjában alkalmazható.

A magától értetődő jelentésű vagy a köznyelvi értelemben használt fogalmak nem értelmezhetőek értelmező rendelkezésben. Szakkifejezések kivételével a fogalmat a köznapi jelentésétől alapvetően különböző tartalommal nem lehet értelmezni.

A részletes rendelkezések között kell szabályozni a jogszabály alapvető normatív tartalmát képező azon rendelkezéseket, amelyekről a rendelet alapján nem más logikai egységben kell rendelkezni. A részletes rendelkezéseket a szabályozás tárgyának megfelelő olyan logikai sorrendben, úgy kell szabályozni, hogy a korábban szabályozott rendelkezésekből logikusan, folyamatosan következzenek a későbbiek. A jogszabályban az anyagi jogi és eljárási szabályokat, valamint a szervezet jogállására, a szervezet feladat- és hatáskörére és a szervezet eljárására vonatkozó szabályokat el kell különíteni egymástól. A jogszabályban az általános szabályt tartalmazó szerkezeti egységnek meg kell előznie a különös szabályt tartalmazó szerkezeti egységet.

Ha a törvény vagy az eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotott kormányrendelet valamely rendelkezésének a végrehajtásához további, az adott jogszabály szintjét nem igénylő jogszabályi rendelkezés (végrehajtási rendelkezés) megalkotása szükséges vagy lehetséges, a záró rendelkezések között kell elhelyezni az erre felhatalmazást adó rendelkezést. Azt, hogy a felhatalmazó rendelkezés a végrehajtási jogszabály megalkotását nem teszi kötelezővé, a jogszabálynak abban a rendelkezésében kell kifejezésre juttatni, amelynek a végrehajtására a végrehajtási rendelkezés megalkotható. A záró rendelkezéseken kívül a jogszabály más logikai egysége nem tartalmazhat felhatalmazó rendelkezést. A felhatalmazó rendelkezés – a következő sorrendben – a felhatalmazás aktusát, a felhatalmazás jogosultját, a felhatalmazás tárgyát, a „rendeletben” kifejezést és a rendeletalkotás aktusára utaló kifejezést foglalja magában.

A jogszabály záró rendelkezései között – felhatalmazást adó jogszabályi rendelkezés hiányában a záró rendelkezések első szakaszaként – önálló szakaszban a szakasz első bekezdéseként kell rendelkezni a jogszabály hatálybalépéséről, és a szakasz további bekezdéseiben kell rendelkezni a jogszabály hatálybalépését követő időpontokban hatályba lépő szerkezeti egységeinek hatálybalépéséről. A jogszabály hatálybalépésének időpontjától eltérő időpontban hatályba lépő szerkezeti egységek hatálybalépéséről a hatálybalépésük sorrendjében önálló bekezdésben kell rendelkezni.

Átmeneti rendelkezéseket – a jogszabály szövegének megismeréséhez és az annak alkalmazására való felkészüléshez szükséges idő és a bizalomvédelem figyelembevételével – akkor kell alkotni, ha az új szabályozás szükségessé teszi, hogy előre meghatározott vagy előre meg nem határozható átmeneti időszakban, a jogszabály hatálya alá tartozó meghatározott esetekben a jogszabály alkalmazandó rendelkezéseitől eltérő szabályokat kelljen alkalmazni. Átmeneti rendelkezéseket kell alkotni akkor is, ha a szabályozás bevezetéséhez szükséges konkrét teendőkről kell intézkedni. Főszabály szerint az átmeneti rendelkezéseket annak a jogszabálynak kell tartalmaznia, amelynek alkalmazására vonatkozó rendelkezést tartalmaz (alapjogszabály). Az átmeneti rendelkezéseket jogszabály hatályon kívül helyezése esetén a hatályon kívül helyező jogszabályban kell, az azonos vagy hasonló jogviszonyokat átfogóan szabályozó törvények esetében pedig önálló törvényben is lehet szabályozni.

Az átmeneti rendelkezésekben pontosan meg kell határozni, hogy azok a jogszabály hatálya alá tartozó mely esetekre vonatkoznak. *Átmeneti rendelkezésben* lehet előírni, hogy az átmeneti időszakban

- már a jogszabály hatálybalépését megelőzően bekövetkezett jogi tények értékelése során is az új szabályozást kell a joghatás kiváltása szempontjából figyelembe venni;
- az adott jogszabály rendelkezéseit nem kell alkalmazni;

- az adott jogszabály rendelkezéseit az átmeneti rendelkezések között meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni;
- az adott jogszabály rendelkezései helyett a jogszabály hatálybalépése előtt hatályos szabályozást kell alkalmazni; vagy
- az adott jogszabály rendelkezései helyett az átmeneti rendelkezések között meghatározott átmeneti szabályokat kell alkalmazni.

Törvény esetén utalni kell annak sarkalatos voltára is: Ha a törvény vagy annak valamely rendelkezése az Alaptörvény valamely rendelkezésének végrehajtását biztosítja, és az alapján sarkalatosnak minősül, ezt az Alaptörvény vonatkozó rendelkezésére hivatkozást tartalmazó sarkalatossági záradékban meg kell állapítani. A sarkalatossági záradékot önálló szakaszban kell elhelyezni, és attól függően kell szerkeszteni, hogy az egész törvény vagy csupán annak valamely része szolgál az Alaptörvény valamely rendelkezésének végrehajtására.

Ha a jogszabály vagy annak valamely rendelkezése uniós jogi aktusnak való megfelelést valósít meg, ezt az uniós jogi aktusokra való hivatkozást tartalmazó jogharmonizációs záradékban meg kell állapítani. Ha a jogszabály valamely uniós jogi aktusnak és az azt módosító későbbi uniós jogi aktusoknak való megfelelést is biztosítja, a jogharmonizációs záradékban az egyes módosító uniós jogi aktusokat önállóan is meg kell jelölni. Ha valamely uniós jogi aktusnak való megfelelést több jogszabály együttesen valósítja meg, ezt valamennyi érintett jogszabályban jogharmonizációs záradékban kell megállapítani. A vonatkozó alcímben meghatározott szabályokat kell alkalmazni akkor is, ha valamely jogszabály vagy annak valamely rendelkezése kifejezetten az Európai Unió alapját képező valamely szerződésnek vagy egyéb uniós jogforrásnak való megfelelést biztosítja. Ha valamely uniós jogi aktusnak való megfelelést a jogszabály más jogszabály módosítása útján biztosítja, a módosító jogszabály jogharmonizációs záradékában kell megállapítani, hogy az adott módosító jogszabály mely uniós jogi aktusnak való megfelelést biztosítja, és az érintett uniós jogi aktusok vonatkozásában a módosított jogszabály jogharmonizációs záradékát módosítani kell, vagy azt jogharmonizációs záradékkal kell kiegészíteni.

A módosító jogszabály kivételével más jogszabály szövegét – a hatályon kívül helyezés kivételével – megváltoztatni csak a záró rendelkezésekben foglalt módosító rendelkezéssel lehet.

### ***Jogszabály kizárólag***

- szerkezeti egysége valamely hatályos szövegrésze helyébe lépő szöveg megállapításával (szövegcsere módosítás);
- a hatályos szerkezeti egysége helyébe lépő szerkezeti egység szövegének megállapításával, illetve a hatályos szerkezeti egységében foglalt mondat helyébe lépő mondat szövegének megállapításával (újraszabályozás);
- új szerkezeti egységgel való kiegészítésével, illetve hatályos szerkezeti egysége új mondattal való kiegészítésével (kiegészítés), vagy
- még hatályba nem lépett szerkezeti egysége eltérő szöveggel történő hatályba léptetésével módosítható.

A módosító rendelkezés nem tartalmazhatja a módosítás időpontját. A módosítás időpontja a módosító rendelkezés hatálybalépésének az időpontja. Mellékletet akkor kell alkotni, ha a jogszabályban rögzíteni kívánt szabályozási tartalom – annak speciális megjeleníthetősége vagy technikai jellege miatt – nem fejezhető ki átláthatóan a jogszabály a szakaszaiban.

Melléklet úgy alkotható, hogy a jogszabály valamely szakasza a melléklet szerinti szabályozási tartalom megjelölésével hivatkozik a mellékletre.

Melléklet nem tartalmazhat a számára meghatározott szabályozási tartalomba nem tartozó, vagy a jogszabály szakaszaiban meghatározható szabályt.

### 3.2.3. A jogszabálytervezetek véleményezése

A véleményezés alapvető célja az, hogy megállapítható legyen:

- Alkalmas-e az előterjesztés a megalapozott döntéshozatalhoz?
- Tartalmazza-e a döntéshez szükséges információkat?
- Helyt ad-e a megindokolt eltérő álláspontoknak?
- Reális szabályozási alternatívákat vázol-e fel?

Kik vesznek részt a véleményezésben?

Ha törvény valamely állami, helyi önkormányzati vagy más szervezet számára kifejezetten jogot biztosít arra, hogy a jogállását vagy a feladatkörét érintő jogszabályok tervezeteit véleményezhesse, a jogszabály előkészítője köteles gondoskodni arról, hogy az érintett szerv e jogával élhessen.

Fontos érdek fűződik ahhoz is, hogy egyes jogszabályok tervezeteiről az állampolgárok is véleményt formálhassanak. Az Országgyűlés 1990-ben hatályon kívül helyezte a régi JAt.-nak a jogszabálytervezetek társadalmi vitájára vonatkozó rendelkezéseit. A JAt. alapján azonban 2011. január 1-jétől a jogszabály előkészítője a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvényben meghatározottak szerint köteles gondoskodni arról, hogy a jogszabály tervezete megismerhető és véleményezhető legyen. A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény hatálya a miniszterek által előkészített jogszabálytervezetek természetes személyek, valamint nem állami és nem önkormányzati szervek, szervezetek által történő véleményezésére terjed ki (a továbbiakban: társadalmi egyeztetés).

A képviselői önálló indítványok tehát nem tartoznak e törvény hatálya alá. A társadalmi egyeztetés során biztosítani kell, hogy a véleményezési folyamatban a véleményeknek – különös tekintettel a hátrányos helyzetű, társadalmi-gazdasági szempontból marginalizált csoportok véleményére – a lehető legszélesebb köre jelenjen meg. Társadalmi egyeztetésre kell bocsátani a törvényt, a kormányrendeletet, valamint a miniszteri rendelet tervezetét és indokolását. A tervezet társadalmi egyeztetésre bocsátását megelőzően a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter döntése alapján társadalmi egyeztetésre lehet bocsátani a tervezet koncepcióját is. A törvény meghatározza azokat az eseteket, amikor a jogszabály tervezetét nem szükséges, illetve azokat is, amikor nem lehet társadalmi egyeztetésre bocsátani.

*A törvény a társadalmi egyeztetés két konkrét formáját rögzíti:*

A.) a honlapon megadott elérhetőségen keresztül biztosított véleményezés (a továbbiakban: általános egyeztetés)

B.) a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter által bevont személyek, intézmények és szervezetek által történő közvetlen véleményezés (a továbbiakban: közvetlen egyeztetés).

A jogszabály előkészítéséért felelős miniszter számára azonban a törvény biztosítja annak lehetőségét, hogy e két egyeztetési módon kívül más formákat is igénybe vegyen az egyeztetés lefolytatásához.

Társadalmi egyeztetés keretében általános egyeztetés tartása minden esetben kötelező. A honlapon megadott elektronikus levélcímen keresztül bárki véleményt nyilváníthat a társadalmi egyeztetésre bocsátás céljából közzétett tervezetről, koncepcióról. A vélemények beérkezéséről visszaigazolást kell küldeni.

A tervezetet a kormányzati szervekkel való egyeztetésre bocsátással egyidejűleg úgy kell közzétenni, hogy a tervezet céljához és hatálybalépéséhez igazodóan megfelelő idő álljon rendelkezésre a tervezet érdemi megítéléséhez és a vélemények kifejtéséhez, továbbá a jogszabály előkészítőjének arra, hogy a beérkezett véleményeket, javaslatokat érdemben mérlegelhesse.

A jogszabály előkészítéséért felelős minisztert egyedi válaszadási kötelezettség nem terheli, a törvény kizárólag a beérkezett vélemények mérlegelését, azokról összefoglaló készítését, és ezen összefoglaló honlapon való közzétételét írja elő számára. A véleményezési határidő megegyezik a kormányzati szervekkel való egyeztetésre bocsátás során megállapított határidővel, kivételes esetben a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter ettől eltérő időtartamot is meghatározhat.

A közvetlen egyeztetéshez a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter stratégiai partnerségi megállapodásokat hoz létre. A jogszabály előkészítéséért felelős miniszter e megállapodások révén szoros együttműködést alakíthat ki azon szervezetekkel, amelyek készek a kölcsönös együttműködésre, és amelyek az adott jogterületek szabályozásának előkészítésében széles társadalmi érdeket jelenítenek meg vagy az adott jogterületen tudományos tevékenységet végeznek (a továbbiakban: stratégiai partner). Stratégiai partnerség alakítható ki különösen a civil szervezetekkel, egyházakkal, szakmai, tudományos szervezetekkel, országos nemzetiségi önkormányzatokkal, érdek-képviselői szervezetekkel, köztestületekkel, valamint a felsőoktatási intézmények képviselőivel. Az együttműködés feltételeit és kereteit a stratégiai partner és a miniszter között határozott idejű, de legkésőbb a miniszterelnök megbízatásának megszűnéséig tartó megállapodásban kell rögzíteni. A stratégiai partner kötelességévé teszi a törvény, hogy a közvetlen egyeztetés során az adott jogterülettel foglalkozó, stratégiai partnerséggel nem rendelkező szervezetek véleményét is megjelenítse. A jogszabály előkészítéséért felelős miniszter a stratégiai partnereken kívül más is bevonhat az érintett tervezet közvetlen egyeztetésébe, illetve kérelemre lehetőséget biztosíthat meghatározott jogszabály véleményezésében való részvételre.

A törvényjavaslathoz fűzött általános indokolás leszögezi, hogy az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint önmagában a jogszabályban előírt általános egyeztetési kötelezettség elmulasztása nem eredményezi a megalkotott jogszabály érvénytelenségét, vagyis a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvényben szabályozott társadalmi egyeztetés lefolytatása, illetve szabályainak betartása nem érvényességi kelléke az egyébként hatálya alá tartozó jogszabályoknak.

### **3.2.4. A tervezet jogalkotó szerv elé terjesztése, elfogadása**

A jogszabálytervezet megszövegezése és - amennyiben jogszabály előírja - véleményeztetése után a jogszabály előkészítéséért felelős személy előterjesztést készít és nyújt be a jogalkotó szervhez.

A Kormányhoz benyújtott, jogszabályalkotásra irányuló előterjesztés célja a testület döntésének kezdeményezése. Ezen előterjesztés egyrészt a Kormány saját jogalkotói hatáskörébe tartozó jogszabály megalkotását, vagy az Országgyűlés hatáskörébe tartozó törvényalkotás Kormány általi kezdeményezését célozza.

A nagyobb jelentőségű kormányzati döntések (pl. átfogó törvényjavaslatok, fontosabb kormányrendeletek, programok) előkészítése és a döntéshozatal kétszakaszos eljárásban történik. Az elvi természetű, főbb tartalmi kérdésekben való döntést követő második szakasz a részleteiben kidolgozott szabályozási és egyéb döntések előkészítésére és meghozatalára irányul.

A törvényjavaslatokról, országgyűlési határozatokról szóló előterjesztések előkészítését úgy kell ütemezni, hogy azok a jogalkotásról szóló törvényben, illetőleg az Országgyűlés Házzabályában meghatározott időpontban benyújthatók legyenek.

Az európai uniós tagságból fakadó jogalkotási kötelezettségekkel kapcsolatos előterjesztések előkészítését úgy kell ütemezni, hogy azok a kötelezettség teljesítésére meghatározott határidőn belül elfogadhatóak legyenek.

A **Kormány ügyrendje** a megfelelő előkészítés és a döntés megalapozása érdekében az előterjesztésekkel **szemben** részletes tartalmi követelményeket támaszt:

A.) Az előterjesztésben – a szakmai részletkérdések mellőzésével – röviden be kell mutatni a megalapozott döntéshez szükséges információkat, így különösen a javasolt intézkedésnek a kormányprogramhoz való illeszkedését, indokait, lényegét, főbb tartalmi jellemzőit, költségkihatását, valamint várható gazdasági, költségvetési, társadalmi, igazgatási, államháztartási, nemzetközi és egyéb hatásait – szükség szerint példákkal és számításokkal alátámasztva –, illetve következményeit (hatásvizsgálati lap).

B.) Jogszabály esetében az alkalmazhatóság feltételeit, valamint a természetes személyek és a vállalkozások adminisztratív terhei csökkentését, illetve ezek növekedése esetén az azt elkerülhetetlenül szükségessé tevő szempontokat, továbbá hatósági eljárás esetében az elektronizálás ütemezését.

C.) Az előterjesztésnek tartalmaznia kell a döntés kommunikációjára vonatkozó javaslatot is.

D.) Ha jogszabály vagy nemzetközi szerződés az Európai Unió jogából eredő tagállami kötelezettségeket érint, az előterjesztésben tájékoztatást kell adni arról is, hogy a javasolt szabályozás összeegyeztethető-e az Európai Unió jogával, az európai uniós jogi aktusok átültetését vagy végrehajtását szolgáló jogszabály-tervezetekre vonatkozó előterjesztésekhez pedig részletes táblázatot kell csatolni, amelyben fel kell tüntetni, hogy az uniós jogi aktus egyes rendelkezéseinek a tervezet mely rendelkezései felelnek meg (megfelelési táblázat).

E.) Ha a jogszabálytervezetet az európai közösségi jog szerint előzetesen meg kell küldeni véleményezésre az Európai Bizottságnak, az Európai Központi Banknak, illetve az Európai Unió tagállamainak, a megküldési kötelezettség teljesítésére vonatkozó nyilatkozatot csatolni kell.

F.) Az előterjesztésnek tartalmaznia kell a tárgyra vonatkozó főbb megállapítások és javaslatok összefoglalását, továbbá a pontosan megfogalmazott döntési javaslatot.

G.) Az előterjesztésnek indokolt esetben tartalmaznia kell a végrehajtási jogszabály tervezetét is.

H.) Azokat a vitás kérdéseket, amelyekben nem alakult ki egyetértés, az előterjesztésben – az eltérő vélemények ismertetésével – döntéshozatalra alkalmas módon be kell mutatni. Ha a megalapozott állásfoglalás ezt szükségessé teszi, két vagy több azonos részletességgel kidolgozott változatot kell ismertetni.

I.) Az előterjesztésnek tartalmaznia kell a társadalmi és érdek-képviselői szervezetekkel, szakmai testületekkel az előterjesztéssel kapcsolatban folytatott egyeztetések összefoglalóját.

J.) Ha a Kormány a jogi szabályozás indokoltságának vizsgálatára szakértői bizottságot hozott létre, annak jelentését az előterjesztéshez csatolni kell.

K.) Törvénytervezet vagy országgyűlési határozattervezet esetében az előterjesztésnek tartalmaznia kell az előterjesztőnek az országgyűlési tárgyalási módra (sürgős, kivételes, kivételes és sürgős eljárás) vonatkozó javaslatát, valamint ennek indokait.

A Kormány ülésére benyújtott minden előterjesztést és jelentést, ideértve a kormánybiztosok előterjesztéseit (jelentéseit) is, előzetesen közigazgatási államtitkári értekezleten kell megtárgyalni, amely a Kormány általános hatáskörű döntés-előkészítő testületként a kormányülések előkészítésének általános szakmai, szervező, egyeztető és ellenőrző fórumaként működik. A közigazgatási államtitkári értekezlet feladata a Kormány üléseinek előkészítése. Ennek keretében állást foglal az előterjesztések és jelentések kormánydöntésre való alkalmasságáról, napirendre vételéről, illetőleg a további egyeztetések, valamint az előterjesztés átdolgozásának, kiegészítésének szükségességéről. A közigazgatási államtitkári értekezletet a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium közigazgatási államtitkára hívja össze, szervezi és vezeti.

A nem Kormány által kezdeményezett törvényalkotásra ezzel szemben kizárólag a Jat., továbbá az Országgyűlés Hárszabálya irányadó. Eszerint a nem Kormány által kezdeményezett törvényalkotás esetében az előzetes hatásvizsgálat elvégzése mellett az indokolás csatolása kötelező. Az indokolásban a jogszabály előkészítője bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és célokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait. A jogszabály tervezetének indokolásában tájékoztatást kell adni a javasolt szabályozás és az európai uniós jogból eredő kötelezettségek összhangjáról, valamint az Európai Unió intézményeivel és tagállamaival folytatott egyeztetési kötelezettségről.

A törvényjavaslatot az Országgyűlés elnökénél kell benyújtani. Az elnök a törvényjavaslat benyújtását az Országgyűlés következő ülésén bejelenti, megnevezve egyúttal a kijelölt bizottságot. A képviselő által benyújtott törvényjavaslat csak abban az esetben kerül az Országgyűlés tárgysorozatára, ha azt a kijelölt bizottság támogatja. A képviselő által benyújtott törvényjavaslatot az Országgyűlés elnöke kiadja a kijelölt bizottságnak, amely harminc napon belül – ha a képviselő sürgős tárgyalást kért, nyolc napon belül – határoz az indítvány tárgysorozatba vételéről.

Az Országgyűlés Hárszabálya lehetővé teszi, hogy a parlament a fontos törvényeket két fordulóban tárgyalja: először a tervezett törvény elveit vitassa meg és fogadja el országgyűlési határozatban, majd később az ennek alapján kidolgozott normaszöveget.

A törvényjavaslatok tárgyalása általános vitával nyílik meg. Az általános vita a törvényjavaslat egésze vagy egyes részei szükségességének és szabályozási elveinek, továbbá részletes vitára bocsáthatóságának megvitatásából áll. Az általános vita lezárása után az Országgyűlés dönt arról, hogy a törvényjavaslatot részletes vitára bocsátja-e.

A részletes vita a törvényjavaslat módosításokkal érintett rendelkezéseinek és a bizottság ajánlásának megvitatásából áll. A vitát – a rendelkezések sorrendjének betartásával – minden önálló rendelkezésre vonatkozóan, végül pedig a bevezetésre és a címre vonatkozóan kell megnyitni és lezárni.

A részletes vita és a módosítással érintett rendelkezések feletti szavazás után – legkorábban e szavazást követő öt nap elteltével – zárószavazást kell tartani a törvényjavaslat egészéről.

Az Országgyűlés által elfogadott törvényt az Országgyűlés Hivatala szerkeszti, illetve kihirdetésre előkészíti, majd az Országgyűlés elnöke az elfogadástól számított tizenöt napon belül aláírja, ezt követően haladéktalanul megküldi a köztársasági elnöknek. A törvény aláírásra való megküldése előtt sor kerülhet az elfogadott törvény előzetes alkotmánybírósági kontrolljára is.

Az Országgyűlés vita nélkül határozhat az Országgyűlés elnökének felkéréséről, hogy a köztársasági elnöktől a törvény sürgős kihirdetését kérje, akinek ekkor 5 nap áll a rendelkezésére a törvény vizsgálatára és kihirdetésére. A köztársasági elnök vagy aláírja a törvényt, vagy ha azt vagy valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja, akkor az Alkotmánybíróságnak küldi meg, ha pedig azzal nem ért egyet, az aláírás előtt észrevételeinek közlésével egy alkalommal megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlés részére.

A Kormány rendeletét – a Kormány döntését követően haladéktalanul – a miniszterelnök írja alá, akit e tekintetben az általa rendeletben erre kijelölt miniszterelnök-helyettes helyettesíthet.

A miniszterelnöki rendeletet a miniszterelnök írja alá.

A miniszteri rendeletet a miniszter írja alá.

A Kormány tagja rendelet kiadásában (aláírásában) nem helyettesíthető.

Az önkormányzati rendelet hiteles, végleges szövegét a jegyző szerkeszti meg, és azt a polgármester és a jegyző írja alá.



### 3.2.5. A jogszabályok kihirdetése és közzététele, a hivatalos lap

A jogszabályok közzététele nem azonos a kihirdetésükkel. A kihirdetés a jogszabálynak olyan, jogilag szabályozott módon meghatározott helyen és formában történő megjelenítése, amely egyben a jogszabály érvényességi feltétele is. A ki nem hirdetett, vagy nem előírt módon kihirdetett jogszabályok érvényességi fogyatékoságban szenvednek, és mint ilyenek nem is alkalmazhatók. A közzététel a jogszabályok szövegének a – kihirdetésen túli egyéb módokon történő – megjelentetését jelenti.

Magyarország hivatalos lapja a Magyar Közlöny. A Magyar Közlönnyel a kormányzati portálon történő elektronikus dokumentumként való közzététellel kell kiadni, melynek szövegét hitelesnek kell tekinteni. Jogszabálynak a módosított, illetve a hatályukat veszített rendelkezéseivel egységes szerkezetbe foglalt szövege a Magyar Közlönyben nem tehető közzé.

A jogszabályokat az önkormányzati rendelet kivételével a Magyar Közlönyben kell kihirdetni. Ez alól kivétel a kormányhivatal vezetője által – a törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva – a Möt. 138. § (1) bekezdése szerint az önkormányzat nevében megalkotott rendelet, amelyet a Magyar Közlönyben kell kihirdetni, és a jegyző gondoskodik a kihirdetett rendeletnek a szervezeti és működési szabályzatban az önkormányzati rendeletek kihirdetésére meghatározott szabályokkal azonos módon történő közzétételéről.

A minősített adatot nem tartalmazó közjogi szervezetszabályozó eszközt – a helyi önkormányzat képviselő-testületének normatív határozata kivételével – a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

A köztársasági elnök által aláírt törvénynek, a Magyar Nemzeti Bank elnöke rendeletének, az önálló szabályozó szerv rendeletének, a kormányrendeletnek, a miniszterelnöki rendeletnek, továbbá a miniszteri rendeletnek a Magyar Közlönyben való kihirdetéséről – a kézhezvételt követően haladéktalanul – a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter gondoskodik.

A helyi önkormányzat képviselő-testületének normatív határozata kivételével a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzétételéről – az arra jogosult általi aláírását követően – a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter a kézhezvételt követően haladéktalanul gondoskodik.

Az önkormányzati rendelet kihirdetésének és a helyi önkormányzat képviselő-testületének normatív határozata közzétételének szabályait a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) állapítja meg. E szabályozást felváltja 2013. január 1-jétől a Möt. – tartalmilag azonos – szabályozása.

Az önkormányzat rendeletét az önkormányzat hivatalos lapjában, illetőleg a helyben szokásos módon kell kihirdetni, amit az önkormányzat szervezeti és működési szabályzata állapít meg. Önkormányzati rendeletek esetében gyakran előfordul, hogy a jogszabályok kihirdetését – helytelenül – mindössze a jogszabályok tartalmának az érdekeltek tudomására hozatalaként értelmezik, és ezért a kihirdetésnek több formáját is rögzíti az önkormányzat szervezeti és működési szabályzata. Pontosan és egyértelműen meg kell határozni, hogy az adott önkormányzat esetében a fentiek közül mely minősül a kihirdetés módjának, és melyek szolgálják a jogszabály megismerését. A helyes megoldás, ha kihirdetési módként mindössze egy konkrét módszert határoznak meg, mivel ebben az esetben nem képezheti vita tárgyát, hogy mely esetben kell a rendeletet kihirdetettnek, vagyis érvényesnek tekinteni.

A törvény megjelölése annak kihirdetése során magában foglalja a törvény kihirdetésének évét, sorszámát, a törvény elnevezést és a törvény címét. Törvény kivételével a jogszabály megjelölése annak kihirdetése során magában foglalja a jogszabály megalkotójának megjelölését, a sorszámát, a kihirdetésének napját, a jogszabály elnevezését és címét.

Tekintettel arra, hogy jogszabálynak a módosított, illetve a hatályukat veszített rendelkezéseivel egységes szerkezetbe foglalt szövege a Magyar Közlönyben nem tehető közzé, 2012. január 1-jével sor került a Nemzeti Jogszabálytár felállítására, amely a Hatályos Jogszabályok Elektronikus Gyűjteményének a továbbfejlesztése. A Nemzeti Jogszabálytár a kormányzati portálon, elektronikus közszolgáltatásként működő, bárki számára térítésmentesen hozzáférhető, egységes szerkezetű szövegeket tartalmazó elektronikus jogszabálygyűjtemény, amely a Törvények és Rendelet Hivatalos Gyűjteményét, továbbá az ötévenként kiadott Hatályos Jogszabályok Gyűjteményét is helyettesíti. Az itt elérhető jogszabályszovegek azonban utánközlésnek minősülnek, így nem hitelesek.

### **3.3. A jogszabály hatályosulásának vizsgálata**

A jogi szabályozás csak akkor érheti el a célját, ha annak tartalma képes érdemben befolyásolni a társadalmi viszonyok alakulását, ha azt a jogalkalmazó szervek a végrehajtás során maradéktalanul alkalmazzák.

A jogszabályban pontosan meg kell határozni a végrehajtásra kötelezett szerveket és személyeket, illetőleg – lehetőség szerint – a végrehajtásról szóló beszámolók rendjét, formáit és fórumait. Ugyanakkor szükség van a jogszabályok hatályosulásának intézményesített vizsgálatára is.

Az új Jat. előírja a miniszter számára, hogy folyamatosan figyelemmel kísérje a feladatkörébe tartozó jogszabályok hatályosulását, és szükség szerint lefolytassa a jogszabályok utólagos hatásvizsgálatát, ennek során összevesse a szabályozás megalkotása idején várt hatásokat a tényleges hatásokkal. Az utólagos hatásvizsgálat során a jogszabályok előzetes hatásvizsgálatával azonos szempontokat kell vizsgálni, nevezetesen a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását (különösen társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait, környezeti és egészségi következményeit, adminisztratív terheket befolyásoló hatásait), valamint a jogszabály szükségességét, és a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket.

Az utólagos hatásvizsgálat lefolytatásáról az általa alkotott rendelet esetén a Magyar Nemzeti Bankelnöke, az önálló szabályozó szerv vezetője, az önkormányzati rendelet esetén a jegyző gondoskodik.

A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény az utólagos hatásvizsgálattal egyidejűleg, továbbá a jogszabály hatálybalépését követően – törvény esetében szükség szerint, de legalább egy év elteltével, kormányrendelet és miniszteri rendelet esetében a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter döntése szerint - lehetőséget biztosít, hogy bárki jelezhesse a jogszabályok hatályosulásával kapcsolatos észrevételeit, problémáit, továbbá megtegye esetleges módosítási javaslatait. Ennek érdekében a honlapon legalább hatvan napon keresztül megfelelő elérhetőséget kell biztosítani, továbbá mindazokat, akik a jogszabálytervezet előzetes egyeztetése során véleményt nyilvánítottak, elektronikus úton is értesíteni kell.

A *jogszabályok végrehajtása* terén érzékelhető legfontosabb *hibaforrások* a következők:

- Személyi és technikai feltételek (nem különben akarat) hiányában a jogszabályok végrehajtásának ellenőrzése csak esetenként, s akkor is hiányosan történik meg.
- Általános tapasztalat, hogy a jogszabály megalkotásával „befejeződik” a jogalkotás; nem minden esetben történik gondoskodás a végrehajtás megszervezéséről; hiányzik a végrehajtásról történő beszámoltatás, ennek eljárási mechanizmusa kialakulatlan.
- A címzettek (különösen a különböző szolgáltató szervek és intézmények vezetői) a jogszabályok alkalmazásához csak igen kevés tényleges segítséget kapnak a jogalkotótól.
- A jelenlegi felfokozott jogalkotási tempó is a hatályos joganyag elmélyült megismerése ellen hat.

- Általános tapasztalat, hogy a nem központi jogszabály végrehajtására készült önkormányzati rendeletek – mivel helyi kezdeményezésre alkotják meg őket, és a helyi sajátosságok figyelembevételével a helyben jelentkező elvárásoknak felelnek meg, illetőleg helyi gondok megoldását célozzák – jobban érvényesülnek, nagyobb figyelmet fordítanak a bennük foglalt szabályok betartására.

### 3.4. A dereguláció

Adott jogrendszer áttekinthetőségéhez az is nagymértékben hozzájárul, hogy mennyi abban az élő, ténylegesen hatályosuló jogi norma, illetőleg másik oldalról: milyen súlyt képviselnek abban a felesleges, idejétmúlt szabályozások.

Ez utóbbiak kiszűrésére szolgálnak a különböző deregulációs szervezetek, technikák és módszerek.

A deregulációnak két szintjét különböztetjük meg. Az ún. technikai dereguláció a már végrehajtott, kiürült vagy hatályon kívül helyezni elmulasztott jogszabályok kiszűrését jelenti, míg a dereguláció másik, minőségileg magasabb szintje az ún. tartalmi dereguláció. Ez utóbbi tevékenység a jogi beavatkozás mérséklésére, a bürokratikus terhek csökkentésére, a kazuisztikus szabályozás megszüntetésére vagy a piacgazdaság kialakulását gátló túlzott állami beavatkozás mérséklésére koncentrál, s komoly szakmai ismereteket feltételező, érdemi „jogtisztítást” céloz meg.

Ez a munka néhány évtizede kitapintható módon jelen van több ország gyakorlatában, elsősorban azonban a központi szervek által alkotott joganyag tekintetében. Mi áll ennek a közvetlen háttérében? Azt az igényt, hogy a jogalkotás hibáit minden körülmények között ki kell küszöbölni, sokkal könnyebb megfogalmazni, mint megvalósítani.

A kirívóan durva fogyatékoktól azonban meg kell tisztítani a jogrendszert, hiszen anélkül nem megvalósítható a jogállami követelmények teljesítése. A dereguláció nélkül nem lehetséges az áttekinthető és ellentmondásoktól mentes joganyag megteremtése, amelynek kialakítása pedig a jogalkalmazóknak és az állampolgároknak egyaránt érdekük. Ez a jogszabály-selejtezés több országban rendszeresen és folyamatosan történik.

A világ mind több országában nő az igény egy szervezettebb, rendszeresebb és megbízhatóbb mechanizmusú jogtisztítás iránt, amely az áttekinthetőbb és könnyebben kezelhető jogi matéria megteremtését tartja legfőbb feladatának. Bizonyítható, hogy ahol az ilyen átgondolt deregulációt komolyan tervbe vették, ott az időszerűtlenné, feleslegessé vált rendelkezések nagy számától sikerült viszonylag rövid idő alatt megszabadulni.

A jogtisztaságnak, jogszabályrendezésnek – az Alkotmánybíróság által felállított követelményekre figyelemmel is – a jogélet jellemzőjévé kell válnia. Az e téren tapasztalható kampányszerűséget a jogalkotási folyamatba beépített tervszerű és folyamatos munkának kell felváltania, amely hatékony működése esetén biztosítaná a jogrendszerben elavulttá, meghaladottá, anakronisztikussá váló jogszabályok kiszűrését.

Ennek ki kell alakítani mind központi, mind helyi szinten a megbízhatóan működő szervezeti rendszerét, de meg kell határozni azokat az eljárási rendet rögzítő szabályokat is, amelyek a folyamatos felülvizsgálatot biztosíthatnák. Az új Jat. már kifejezett rendelkezéseket tartalmaz a dereguláció tekintetében. Kimondja, hogy a jogalkalmazás és az utólagos hatásvizsgálat tapasztalatait is figyelembe véve a miniszter köteles gondoskodni arról, hogy a tárgykört érintő új jogi szabályozás vagy módosítás megalkotása során, ennek hiányában e célból kiadott jogszabály keretében

- A.) az elavult, szükségtelenné vált,
- B.) a jogrendszer egységébe nem illeszkedő,

C.) a szabályozási cél sérelme nélkül egyszerűsíthető, a jogszabály címzettjei számára gyorsabb, kevésbé költséges eljárásokat eredményező szabályozással felváltható,

D.) a normatív tartalom nélküli, tartalmilag kiüresedett vagy egyébként alkalmazhatatlan, vagy

E.) az indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű szabályozást megvalósító,

a feladatkörébe tartozó jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezésére, illetve megfelelő módosítására kerüljön sor.

E felülvizsgálat lefolytatásáról az általa alkotott rendelet esetén a Magyar Nemzeti Bank elnöke, az önálló szabályozó szerv vezetője, az önkormányzati rendelet esetén a jegyző gondoskodik.

Szintén a jogrendszer átláthatóságát kívánja biztosítani a Jat. azon rendelkezése, miszerint a módosító rendelkezés és hatályon kívül helyező rendelkezés a hatálybalépéssel, vagy ha a módosító, illetve a hatályon kívül helyező rendelkezés a módosítást, illetve hatályon kívül helyezést meghatározott időponthoz vagy jövőbeli feltételhez köti, ennek az időpontnak vagy jövőbeli feltételnek a bekövetkezésével végrehajtottá válik. A jogszabály ily módon végrehajtottá vált rendelkezése a végrehajtottá válást követő napon hatályát veszti.

### **3.5. A magyar jogalkotás tipikus tartalmi és formai hibái**

A magyar jogalkotás tartalmi és formai hibáinak összességére terjedelmi okokból jelenleg nincs módunk rámutatni, ezért az alábbiakban néhány tipikus hibát sorolunk föl.

#### ***Tartalmi hiányosságok:***

- A jogalkotó túllépi a szabályozási felhatalmazását, annak határait.
- Még mindig gyakori, hogy az egymáshoz közel eső társadalmi viszonyokat külön-külön és egymástól eltérő módon szabályozzák. Ehhez némiképpen hasonló az ún. „töredezett” rendezés esete.
- Hiányoznak az integrációs szempontok.

Sok esetben a jogalkotás nem egységes koncepció alapján történik, a jogszabályok felépítése, tartalma nem egységes, és ez a következtelen szabályozás belső kollíziókat eredményez. [Ezzel kapcsolatban meg kell említeni, hogy az Alkotmánybíróság megállapította: „A jogállamiság elvéből következik, hogy az azonos szintű jogszabályok közötti norma-kollízió kizárt.” ] Ehhez kapcsolható a felületes jogszabályi rendelkezés is, amikor éppen a kiemelkedő jelentőségű eljárási kérdések és részletszabályok hiányoznak, és a szövegből csupán a jogalkotói cél ismerhető fel, ám a végrehajtás eszközei nem tisztáztak.

- Többszöri módosításkor pontatlanul határozzák meg az alapjogszabály módosítani kívánt rendelkezéseit.
- A módosító rendelkezés nem illeszthető be a módosított jogszabály szövegébe.
- Az értelmező rendelkezések törvényi módosítását követően nem igazítják a változáshoz a rendeleteket.
- Nem gondoskodnak a jogszabályok végrehajtási feltételeinek megteremtéséről.
- Bonyolult a jogszabályok megfogalmazása, ami veszélyezteti az egyes szabályok érthetőségét és értelmezhetőségét, ami a végrehajtás során gondot okoz, illetőleg a jogalkotói akarat megismerését teszi lehetetlenné az érintettek számára, és ezzel megsértik a jogbiztonság alkotmányos elvét.
- A rendeletben a törvényben foglalt kötelező rendelkezésektől eltérő, vagy azzal ellentétes rendelkezéseket állapítanak meg.
- A törvényben foglalt szabályozási kötelezettség, illetőleg felhatalmazás ellenére sem tartalmaz szabályozást a tárgykörben a jogszabály.

- Nyelvhelyességi problémák. Amint azt a Jat. 2. § (1) bekezdése is tartalmazza, a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.
- A törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására alkotott önkormányzati rendeletben a törvényi felhatalmazáson túlterjeszkedve szabályoznak.
- A hatáskör gyakorlójának adott mérlegelési lehetőség feltételeit, körülményeit nem szabályozzák konkrétan, ami így diszkriminációt eredményezhet.
- Tartalmi törvényességi problémaként jelentkezik – főként az utóbbi időben –, hogy az önkormányzatok rendeleteikben keverik a közjogi és a polgári jogi kategóriákat (például óvadékot kötnek ki államigazgatási jogviszonyban). Ugyancsak az utóbbi időkre jellemző törvénytétel a megkülönböztetés valamely réteg hátrányára (diszkrimináció).

#### **Formai hiányosságok:**

- Megjelölési és címhibák. A jogszabályok megjelölésére vonatkozó szabályok betartása – a jogalanyok jogérvényesítése szempontjából – fontos követelmény.
- A jogszabály szerkezeti tagolása elmarad, a rendelkezések összefolynak, nincs meg bennük a kellő belső logikai-szerkezeti rend. Szembetűnő az is, hogy indokolásba illő megállapítások csúsznak át a rendelkező részbe.
- Belső jelölési következetlenség.
- Értelemzavaros kifejezések. Sokszor előfordul, hogy – a csak formainak tűnő – helytelen fogalmazás tartalmilag is hibás rendelkezés rögzítését eredményezi.
- Nem történik gondoskodás a jogszabályok nyilvántartásáról.

#### **Ismeretellenőrző kérdések:**

- Ismertesse a jogalkotási folyamat főbb szakaszait!
- Milyen módon történik a jogszabály-tervezet társadalmi egyeztetése?
- Milyen szerkezeti elemei vannak a jogszabálynak?
- Mi a különbség a jogszabály érvényessége és hatályossága között?
- Milyen előírások vonatkoznak a jogszabály hatályára?
- Milyen kérdésekkel kell foglalkozni a jogszabály záró rendelkezései között?
- Melyek a magyar jogalkotás tipikus tartalmi és formai hibái?
- Mire szolgál a rendszeres dereguláció és milyen módszerei vannak?
- Közjogi érvénytelenséget idéz-e elő, ha egy kétharmados törvényt egyszerű többséggel módosít az Országgyűlés? (Igen, mert a törvényalkotási folyamat egyes eljárási szabályainak betartása a törvény érvényességének az Alaptörvény B) cikkéből levezethető jogállami követelménye.)
- Előkészíthető-e egy kódex jellegű törvény úgy, hogy a kodifikációs bizottság csak a kormányprogramban foglalt követelményeket ismeri? (Nem, mert figyelemmel kell lennie a tárgy szabályozásának hazai gyakorlatára (eredményeire, hatásaira), a tárggyal kapcsolatos esetleges alkotmánybírói határozatokra, a hazai bíróságok gyakorlatára, az európai uniós követelményekre stb.)
- A Kormány elé terjeszthető-e egy törvénytervezet úgy, hogy az előterjesztés csak a normaszöveget tartalmazza? (Nem, az előterjesztés kötelező tartalmi elemeit a Kormány ügyrendje tartalmazza)
- Jogellenessé nyilváníthatja-e egy jogszabály azt, ha a hatálybalépése előtt valaki olyan magatartást tanúsított, amely tilalmazását már indokoltnak tartja a jogalkotó? (Nem, mert a jogszabály nem nyilváníthat jogellenessé valamely magatartást a kihirdetését megelőző időre – visszaható hatályú jogalkotás tilalma.)
- Rendeleti jogalkotáskor mire utal a rendelet sor- és évszámát követően a zárójelben elhelyezett dátummegjelölés: pl. 1/2000. (I. 6.) Korm. rendelet? A rendelet elfogadásának, vagy kihirdetésének időpontja? (A kihirdetés napja)

## 4. Általános jogalkalmazási ismeretek

A közhatalmat megvalósító jogalkalmazás általános kérdései körében elsősorban az alábbi területeket szükséges röviden, nagy vonalakban megvizsgálni:

- a jogalkalmazó tevékenység fajtái;
- a jogalkalmazó tevékenységet ellátó szervek körének meghatározása;
- a jogalkalmazó tevékenység menete.

### 4.1. A jogalkalmazó tevékenység fajtái

A közhatalmat megvalósító jogalkalmazó tevékenységek alapvető jellegzetességeiket tekintve két fő csoportba sorolhatók be. Egyfelől vannak olyan jogalkalmazó tevékenységek, amelyeknél a jogalkalmazás közvetlenül valamely állami vagy önkormányzati közfeladat megvalósítását, valamely közösségi cél elérését szolgálja.

Másfelől pedig léteznek olyan jogalkalmazó tevékenységek, amelyek célja a jogvédelem, a különböző személyek között felmerülő jogvitás kérdések, konfliktusok elbírálása. Mindennek megfelelően a jogalkalmazó tevékenység két alapvető fajtáját szükséges elkülönítenünk:

- a közfeladat megvalósítását szolgáló jogalkalmazó tevékenységet; illetőleg
- a jogvédelmi célú jogalkalmazó tevékenységet.

A közfeladat megvalósítását szolgáló jogalkalmazó tevékenység esetében az anyagi jogviszonyok (meghatározott jogok, illetve kötelezettségek) a döntés következményeképpen jönnek létre. Ekkor a döntéshozó szerv a fennálló tények, adatok, körülmények stb. mérlegelésével a jövőre nézve állapít meg jogkövetkezményeket; döntése ennek megfelelően új anyagi jogviszonyt keletkeztető (konstitutív jogalkalmazói döntés). Példa lehet erre a fajta döntéshozatalra valamely áru, termék gyártásának vagy forgalomba hozatalának engedélyezése, illetőleg valamely anyagi jogi bírság (természetvédelmi bírság, reklámfelügyeleti bírság stb.) kiszabása.

Ezzel szemben a jogvédelmi célú jogalkalmazó tevékenység esetében a jogalkalmazó szerv döntése egy korábbi időszakot vesz alapul, egy már korábban létrejött anyagi jogi jogviszonyt, annak fennállását vagy hiányát bírálja el. Ennek megfelelően e döntés a már létrejött anyagi jogviszony alapulvételével állapítja meg a jogkövetkezményeket; a jogalkalmazó döntése ekkor tehát nem keletkeztet új anyagi jogviszonyt, csupán megállapítja a létező jogviszonyt (deklaratív jogalkalmazói döntés). E relációban példaként említhető meg az egyenlő bánásmód követelményének megsértésével, a szerződésszegéssel vagy a kártérítéssel kapcsolatban hozott jogalkalmazói döntés.

### 4.2. A jogalkalmazás szervei

A jogalkalmazó tevékenységet ellátó szervek az esetek túlnyomó részében vagy közigazgatási hatóságok, vagy pedig bíróságok. E két szervtípus jogalkalmazóként való előfordulása elsősorban a jogalkalmazó tevékenység fajtájától függ.

A közfeladat megvalósítását szolgáló jogalkalmazó tevékenység körében a főszerep a közigazgatási hatóságoké, amelyek vagy államigazgatási szervek, vagy helyi önkormányzati szervek. Kivételesen más szervek vagy személyek (pl. köztestületi önkormányzatok, köztársasági elnök) is ellátnak e körbe tartozó jogalkalmazói tevékenységet. A bíróságok szerepe e jogalkalmazói tevékenységi körben jellemzően jogorvoslati szinten érhető tetten (bíróági felülvizsgálat, közigazgatási per, egyes nem peres eljárások). A jogvédelmi célú jogalkalmazói tevékenység körében éppen fordított helyzetet tapasztalhatunk; itt a főszerep egyértelműen a különböző bíróságoké.

Egyes ügýtípusokban ugyanakkor közigazgatási hatóságok is szerepet kapnak; így például a birtokvédelmi ügyekben, az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatti ügyekben, vagy a kiskorúakkal való kapcsolattartási ügyekben.

### 4.3. A jogalkalmazás folyamata

A jogalkalmazást – legyen szó akár közfeladat megvalósítását szolgáló jogalkalmazásról, akár jogvédelmi célú jogalkalmazásról – jellemezhetjük oly módon, hogy egyidejűleg juttat érvényre anyagi jogi és eljárásjogi (alaki jogi) jogszabályokat. Az anyagi jogi jogszabályok mindig az adott ügy jellegének, sajátosságainak megfelelően alakulnak, azaz ügyenként különböző normákat kell alkalmazni a jogalkalmazás folyamatában. Ezzel szemben az eljárásjogi (alaki jogi) normák, bár e körben is lehetnek eltérések, jellemzően közös mederbe terelik a jogalkalmazás folyamatát.

A jogalkalmazás során a jogalkalmazó szerv mindig egy konkrét egyedi jogesetet bírál el. E jogesetet a jogalkalmazó szerv összeveti a vonatkozó anyagi jogi normákban foglaltakkal, és az eljárásjogi normák által kijelölt keretekben mozogva megállapítja az adott ügyben a tényállást, s ettől függően hozza meg az eljárást lezáró döntését.

Az anyagi jogi, illetve eljárásjogi normák érvényre juttatásának foglalatoként definiálható jogalkalmazási tevékenység menete három fő szakaszra osztható fel, úgymint:

- a jogalkalmazói eljárás megindításának szakasza,
- a tényállás tisztázásának szakasza, valamint
- a döntés meghozatalának szakasza.

Mindhárom jogalkalmazói eljárási szakaszban fontos szerep hárul a jogi normák szövegének, a jogalkotó valós szándékának értelmezésére (ez elsődlegesen az anyagi jogi normák tekintetében lényeges, de adott esetben az eljárásjogi normák értelmezése is fontos lehet). A jogértelmezés során többféle módszer áll a jogalkalmazó rendelkezésére; a normaszöveg elemzése során egyaránt szerephez juthat a nyelvtani, a logikai, a rendszertani, illetőleg a történeti jogértelmezési módszer.

#### *Ismeret-ellenőrző kérdések:*

- Határozza meg a hatósági jogalkalmazás fogalmát!
- Ismertesse a közigazgatási aktus fogalmát!
- Különböztesse meg a jogalkalmazás típusait!
- Ismertesse a jogszabály-értelmezés módszereit!
- Jogalkalmazó tevékenységnek tekinthető-e, ha a társasházi közgyűlésen két tulajdonos között egy házirenddel kapcsolatos vitát eldöntenek? (Nem, mert e „jogalkalmazó” tevékenység nem közhatalmi jelleggel történik.)
- Konstitutív vagy deklaratív jogalkalmazói döntést hoz-e a jegyző, amikor egy üzlet működését engedélyezi? (Konstitutív döntést hoz, mert az üzemeltetőt megillető jogok, illetőleg kötelezettségek e döntés alapján a jövőre nézve jönnek létre.)
- Bírósági vagy közigazgatási jogalkalmazásnak tekinthető-e egy szerződésszegésből eredő jogvita eldöntése? (Bírósági jogalkalmazásnak tekintendő, mivel különböző személyek között a múltban keletkezett jogvita (konfliktus) eldöntéséről van szó – szemben a közigazgatási jogalkalmazással, amely jellemzően valamely közfeladat megvalósítását, jövőbeli közösségi cél elérését szolgálja.)

## 5. A közigazgatási hatósági eljárás

A közigazgatási jog normarendszere és szabályozási szintje alapvetően eltér más jogágakétól, így mindenekelőtt a polgári és a büntetőjog körében megszokottól. Az utóbbi jogágak körében viszonylag korán kialakultak az átfogó jellegű anyagi jogi kódexek, illetőleg sor került az eljárási szabályok egyetlen törvényben való összefoglalására. Ezzel szemben a közigazgatási jogban mindmáig nem jöttek létre az anyagi jog egészére kiterjedő kódexek, s az eljárási szabályokat illetően is sokáig az „ahány eljárásfajta - annyiféle szabály” elve érvényesült. Ebből eredően a törvények mellett jelentős szerepet tölt be a különböző szintű rendeleti jogalkotás is, s elég általános, hogy egy-egy jogszabály mind anyagi, mind eljárásjogi rendelkezéseket magában foglal.

Ma már úgyszólván minden demokratikus jogállamnak van közigazgatási eljárási törvénye, ugyanakkor ezek a törvények mind a szabályozás terjedelme, mind pedig jogi jellege (elsődleges szabályként vagy szubszidiárius rendelkezésként való alkalmazandósága) tekintetében elég nagy eltéréseket mutatnak.

Az említett külföldi modellekhez képest Magyarországon az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) egy „rugalmasan elsődleges” szabályozási módot vezetett be. Ennek az a lényege, hogy az Áe. túlnyomórészt olyan rendelkezéseket foglal magába, amelyek minden ügykategóriára nézve irányadók, azaz amelyektől a különös eljárási szabályok nem térhetnek el. Ugyanakkor az Áe. két vonatkozásban is rugalmasságot tanúsított. Saját tárgyi hatályának megállapításánál az eljárásfajtákat három kategóriába sorolta. Az első kategóriába tartozó eljárásokat eleve kiveszi saját hatálya alól. A második kategóriába sorolt eljárásokra ugyan elvileg kiterjedt az Áe. hatálya, ám rendelkezéseit csak akkor kellett alkalmazni, „ha jogszabály másként nem rendelkezik”. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy akár miniszteri rendelet is „félretehetette” az Áe. bármelyik rendelkezését. Végül a harmadik kategóriába tartozik az összes többi eljárásfajta, azaz az eljárásfajták túlnyomó többsége. Összességében tehát az Áe. – amellett, hogy garanciális szabályokat állapít meg – bőséges mozgásteret biztosított a különös eljárási szabályok számára ahhoz, hogy azok megfelelően érvényre juttathassák a különböző közigazgatási eljárásfajták sajátosságait. A Ket. – elmélyült alkotmányjogi és közigazgatási normatani elemzés után – alapvetően fenntartotta az 1957-ben bevezetett szabályozási modellt. Ez a modell azonban csak úgy töltheti be a szerepét, ha a különös eljárási normáknak a törvény elfogadása után esedékessé váló átfogó felülvizsgálata során sikerül a valóban indokolt körre visszaszorítani az általános szabályoktól eltérő rendelkezéseket, illetőleg a későbbi jogszabály-előkészítés keretében hangsúlyos szempontként jut érvényre az általános és a különös eljárási szabályok egymáshoz való viszonyának vizsgálata és az előbbiekre foglalt garanciális rendelkezések tiszteletben tartása. Ez különös felelősséget ró mind a jogszabály tervezetét kidolgozó, mind pedig az azt észrevételező – koordinációs jogkörrel felruházott – szervekre. Az Áe. megalkotása óta eltelt időszakban, de különösen a rendszerváltozást követően számos olyan változás következett be, amely – a maga összességében – már indokoltá tette egy új közigazgatási eljárási törvény kidolgozását. Az említett változások közül különösen a következők érdemelnek említést. A rendszerváltoztatás kapcsán átalakult az egész államszervezet: a központi szervek éppúgy, mint a helyi-területi közigazgatás szervei. Indokoltá vált ezért elemezni ennek szükségszerű következményeit a közigazgatási eljárás rendjére. Tekintettel kellett lenni arra is, hogy mélyreható változások következtek be a tulajdoni viszonyokban és a gazdasági életben. Amíg mind 1957-ben, mind 1981-ben, az Áe. felülvizsgálatakor az állam egyszerre volt a közhatalom letéteményese és a legnagyobb tulajdonos, amely utóbbi pozíciójából adódóan hierarchikusan irányította a gazdasági élet legfőbb szereplőit, az állami nagyvállalatokat, addig a rendszerváltás nyomán az állam tulajdonosi szerepe lényegesen szűkebb körre szorult, s a hozzávetőlegesen nyolcszázézer gazdálkodó szervezet és magánvállalkozó tevékenységét az állam a jogi szabályozás eszközeivel, illetőleg a hatósági tevékenység révén (az engedélyezéssel, hatósági kötelezéssel, hatósági ellenőrzéssel, szankció alkalmazással) befolyásolja, illetőleg tartja törvényes keretek között.



Az eljárási szabályok legutóbbi átfogó felülvizsgálata (1981) óta nagymértékben fejlődött a közigazgatás számítástechnikai bázisa. Ez egyfelől lehetőséget nyújt az ügyfelek eljárási terheinek jelentős könnyítésére, másfelől segíti a hatóságok hivatalbóli eljárásindítását is. Vannak más korszerű technikai eszközök is, amelyek alkalmazását indokolt lehetővé tenni a közigazgatás és az ügyfelek közötti kapcsolatrendszerben. Az Áe. hosszú évtizedekig volt hatályban. A Kormány döntése alapján 1999-ben kodifikációs bizottságot hoztak létre a majdan helyébe lépő új törvény tervezetének kidolgozására. A bizottság rendkívül széles körű elméleti és gyakorlati alapozásra építve dolgozta ki a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) szövegtervezetét. Azonban az államigazgatási egyeztetés során annyi hibás rendelkezés került a szövegbe, hogy a Ket.-et már hatályba lépése előtt számos helyen módosítani kellett.

Ez a feladat a 2005. évi LXXXIII. törvényre hárult, amely azonban a fogyatékoságoknak csupán egy részét számolta fel. Az úgynevezett „KET novella” a 2008. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Mtv.), amelynek rendelkezései négy kivétellel, 2009. október 1. napján léptek hatályba. A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXVVI. törvény (a továbbiakban: KHtv.) alapján a hivatkozott rendelkezések nem léptek hatályba. A Ket. soron következő jelentős módosítását a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény (a továbbiakban: Módtv.) végezte el, amelynek központi elemei 2012. február 1-jén, ezt megelőzően 2012. január 1-jén az Alaptörvénnyel és a sarkalatos törvényekkel kapcsolatos módosítások, hosszabb felkészülési időt követően 2012. április 1-jén az elektronikus ügyintézésrel kapcsolatos változtatások léptek hatályba. 2014. január 1-jén lép hatályba két módosítása: az ügyintézési határidő 30-ról 21 napra csökkentése, valamint a „hallgatás-beleegyezés” elvének főszabályként való előírása.

## 5.1. Eljárási alapelvek

Az eljárási alapelvek törvényben történő lefektetése egyidejűleg több célkitűzés megvalósítását is szolgálja; fontossága mind a jogalkotást, mind a jogalkalmazást illetően kimutatható. Az alapelvek elsődleges funkciója természetesen – hasonlóan a társ-eljárásjogokhoz (büntető eljárásjog, polgári eljárásjog) – a jogalkalmazói tevékenység befolyásolása. E befolyásolás főképpen a hatóság munkájára irányul, mivel többségében a közigazgatási hatóság eljárására nézve állapít meg elveket (pl. a hivatalbóli eljárás elve, a törvény előtti egyenlőség elve, jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme). Ugyanakkor az alapelvek egy kisebbik része az ügyfelekre nézve (is) fontos, mivel vagy a hatóságra és az ügyfélre egyaránt vonatkozik (pl. az együttműködés elve, a költségtakarékos eljárás elve), vagy kifejezetten az ügyfél eljárási magatartását érinti (pl. a jóhiszemű eljárás elve).

A Ket. által megfogalmazott leglényegesebb *eljárási alapelvek* az alábbiak:

- a törvényesség elve;
- a rendeltetésszerű eljárás elve;
- a törvény előtti egyenlőség elve;
- a hivatalból való eljárás elve;
- az ügyféljogok;
- az ügyfél-kötelezettségek;
- a költségtakarékos eljárás elve;
- az e-ügyintézés ösztönzésének elve.

### **5.1.1. A törvényesség elve**

A törvényesség elve keretében a Ket. előírja, hogy a közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani a jogszabályi rendelkezéseket, legyen szó akár anyagi jogi, akár eljárásjogi normáról. Ezzel azonban nem zárul le a közigazgatási hatóságnak a törvényesség elvéből keletkező kötelezettsége, ugyanis hatáskörének keretei között köteles a jogszabályi rendelkezéseket más személyekkel is megtartatni, s ennek érdekében például hatósági ellenőrzéseket folytatnak le, a jogsértő magatartásokat meghatározott kötelezettség előírásával vagy bírság kirovásával szankcionálják.

### **5.1.2. A rendeltetésszerű eljárás elve**

A rendeltetésszerű eljárás elve annyit jelent, hogy a közigazgatási hatóság a jogszabályokban meghatározott hatáskörét rendeltetésszerűen köteles gyakorolni. E kötelezettség pozitív és negatív értelemben egyaránt értelmezhető.

Pozitív megközelítésben a hatóság kötelezettsége, hogy az eljárás során a hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében és a jogszabályban meghatározott keretek között gyakorolja. Negatív megközelítésben a rendeltetésszerű eljárás elvéből a hatáskör gyakorlásával való visszaélés tilalma következik. A rendeltetésszerű eljárás elvéhez szorosan hozzátartoznak további, az eljáró hatóságra kötelezettséget eredményező elvek is, mint például a szakszerű, egyszerű, hatékony és gyors eljárás elve, valamint – az együttműködés elvéből is következően – az ügyféllel való együttműködés kötelezettsége.

### **5.1.3. A törvény előtti egyenlőség elve**

A törvény előtti egyenlőség az Alkotmányból, illetve az Alaptörvényből levezetett alapelv. Ezzel kapcsolatban főként az elég széles körű és stabilizálódott alkotmánybíróági gyakorlatra kell támaszkodni. Az Alkotmánybíróság ugyanis rámutatott: az emberek ténylegesen nem egyenlők, közöttük – így például vagyoni helyzetükben, egészségi állapotukban, testi épségükben, korukban, nemükben, foglalkozásukban – lényeges különbségek vannak, amelyeket a jogalkotónak és a jogalkalmazónak figyelembe kell venni. Ennek megfelelően a törvény előtti egyenlőség elve nem azt jelenti, hogy minden emberre ugyanazokat a szabályokat kell alkalmazni, hanem ebből az elvből az következik, hogy minden embert azonos emberi méltóságú személyként kell kezelni. Nem véletlen tehát, hogy törvény nem bármifajta megkülönböztetést, csak az indokolatlan megkülönböztetést tiltja. Ebből a szempontból az a megkülönböztetés minősül indokolatlannak, amely az adott ügy elbírálásánál irreleváns tényeken alapul. Így például a szociális segélyezésnél vagy bizonyos kedvezmények megadásánál nagyon fontos szempont a kérelmező anyagi helyzete, ugyanakkor az egyetemi felvételnél vagy az építési engedély kiadásánál egyáltalán nem az. Hasonlóképpen: vannak ügyek, amelyekben nincs jelentősége az ügyfél állampolgárságának, más ügyekben azt kell vizsgálni, hogy az ügyfél európai uniós polgár-e, végül vannak ügyek, amelyekben a magyar állampolgárság léte valamely jog megszerzésének az előfeltétele. Ezek a ténylegesen meglévő különbségek az anyagi jog közvetítésével annyiban hatnak ki az eljárásjogra, hogy esetenként egyetlen – az ügy elbírálása szempontjából releváns – különbség miatt az egyébként azonos tényállás ellenére az egyik ügyfél kérelmét – teljesen jogszerűen – elutasítják, míg a másikat teljesítik. Ettől eltekintve azonban a Ket. rendelkezéseinek túlnyomó többsége – így például a jogorvoslatra vonatkozó szabályozás – bármifajta különbségtétel nélkül mindenkire nézve egyformán irányadó. A kifejtettek értelemszerűen vonatkoznak az egyenlő bánásmód követelményének érvényre juttatására is. Ez sem azt jelenti, hogy az adott ügyben releváns, ténylegesen meglévő különbségeket figyelmen kívül hagyva minden ügyfelet egyenlő bánásmódban kell részesíteni.

Eleve vannak olyan jogszabályok, amelyek csupán a természetes vagy jogi személyek meghatározott csoportjára – például a mozgássérültekre, a várandós anyákra, a 65. év felettiekre – vonatkoznak.

Aki tehát nem tartozik az adott csoporthoz, az nem tarthat igényt arra, hogy a szóban forgó jogszabályt reá is alkalmazzák. Más esetekben nincsenek ugyan pontosan körülhatárolt célcsoportok, de a jogszabály szempontokat határoz meg a mérlegelési jogkör gyakorlásához. Az egyenlő bánásmód követelménye csupán az indokolatlan kivételezést, netán a diszkriminációt tiltja, de nem követel egyszersmind lélektelen, mechanikus ügyintézkést, s egyáltalán nem zárja ki az ügyek vagy az ügyfelek eltérő adottságaira alapozott egyéniesítést.

A Ket. kimondja a szabad bizonyítás elvét is, ami közelebbről annyit jelent, hogy – amennyiben jogszabály eltérően nem rendelkezik – az eljáró hatóság nincs kötve egy meghatározott típusú bizonyíték-fajtahoz, hanem a valósághű tényállás megállapításánál bármely, rendelkezésre álló bizonyítási módot felhasználhat és bármilyen bizonyítékot figyelembe vehet. Bonyolult ügyekben előfordulhat, hogy a bizonyítékok nem egyértelműek: így például a tanúk vallomása vagy a szakértők vallomása eltérő tartalmú. Ilyenkor az eljáró szerv külön-külön és a maguk összességében mérlegeli a bizonyítékokat és eldönti, hogy melyiket és milyen súllyal veszi figyelembe döntésének meghozatalánál.

#### **5.1.4. A hivatalból való eljárás elve**

A hivatalból való eljárás elve egy sor fontos jogot és kötelezettséget jelent a közigazgatási hatóság számára azon célból, hogy az eleget tudjon tenni a hatáskörébe utalt közfeladat megvalósításának. Ezen elv keretében a közigazgatási hatóságot megilleti a hatósági eljárás megindításának joga (amely persze az esetek többségében egyúttal kötelezettséget is jelent), illetőleg az ügyféli kérelemre indult eljárásokban a kérelem visszavonása esetén – feltéve, hogy ennek jogszabályban meghatározott feltételei adottak – az eljárás folytatásának joga. Jogszabálysértés esetén a hivatalból való eljárás elvének megvalósulásaként a közigazgatási hatóságot megilleti a döntés-felülvizsgálat joga, amely irányulhat egyfelől az általa korábban meghozott döntésre (saját hatáskörben történő hivatalból való döntés-módosítás, illetve döntés-visszavonás), másfelől pedig a felügyelete alá tartozó másik hatóság döntésére (felügyeleti jogkör gyakorlása). Ugyancsak hivatalból kerül sor a hibás hatósági döntés kijavítására, kiegészítésére, illetőleg kicserélésére, továbbá az eredetileg hivatalból indított (vagy folytatott) eljárások esetében a végrehajtás elrendelésére. A hivatalból való eljárás elvéből fakadó talán legfontosabb kötelezettség a tényállás tisztázásával és megállapításával kapcsolatos kötelezettség, amelynek a közigazgatási hatóság ún. szabad bizonyítási rendszer keretében tesz eleget. Ennek során a közigazgatási hatóság dönt a bizonyítás módjáról és terjedelméről, azonban köteles figyelembe venni az ügy szempontjából fontos valamennyi körülményt.

#### **5.1.5. Az ügyfél védelme: az ügyféli jogok**

Bár több szabályozás célul tűzte ki az ügyfélbarát közigazgatás megteremtését, az ügyfelek terhei érdemben a gyakorlatban nem csökkentek, sőt egyes esetekben többlet terheket rótt rájuk az eljáró hatóság. E terhek egy része a Ket.-ből, más része az ágazati jogszabályok átgondolatlanságából és összehangolatlanságából fakadt. Az Mtv., a Khtv. és a Módtv. célja, hogy a Ket.-ben szereplő, felesleges, idő- és költségpazarló, a magyar gazdaság számára sokszor komoly versenyhátrányt okozó, ügyféli terheket jelentő rendelkezéseket hatályon kívül helyezze vagy módosítsa.

A korábbi rendelkezések több esetben indokolatlanul írták elő azt a követelményt, hogy az ügyfél az eljárást megindító kérelmét személyesen nyújtsa be. Az Mtv. szerint ilyen feltételt csak törvény írhat elő, és csak abban az esetben, ha a személyes megjelenés hiányában az ügy eldöntéséhez szükséges tény vagy adat nem szerezhető meg.

A hatósági eljárások elhúzódsához vezet, az ügyfél és a hatóság szempontjából is felesleges teher a személyes megjelenés megkövetelése.

Az ügyintézési határidő és a belső eljárási határidők betartása, a tájékoztatási kötelezettség teljesítése révén a hatóság és az ügyfél indokolatlan személyes találkozása csökkenthető.

Az Mtv. lényegesebb változtatásainak egyike az adatbeszerzési kötelezettségre vonatkozóan tartalmazott több előremutató lépést. A korábbi szabály értelmében az ügyfél-azonosításhoz szükséges adatok kivételével az ügyféltől nem kérhető olyan adat igazolása, amelyet valamely hatóság jogszabállyal rendszeresített nyilvántartásának tartalmaznia kell. Az Mtv. ugyanakkor ezt a szabályt nem csupán a közigazgatási eljárásokban részt vevő hatóságokra kívánta fenntartani. A szolgáltató közigazgatás alapja, hogy az ügyfél nem csak azzal a hatósággal áll kapcsolatban, amelynél az eljárást megindította, hanem a hatóságon keresztül az állammal. Indokolatlan és az ügyfélközpontság elvével teljes mértékben ellentétes az ügyféltől olyan adat igazolását számon kérni, amellyel az állam maga rendelkezik. E koncepció alapján mondta ki az Mtv., hogy az ügyféltől nem kérhető olyan adat igazolása sem, amelyet bíróság vagy a Magyar Országos Közjegyzői Kamara jogszabállyal rendszeresített nyilvántartásának tartalmaznia kell. E módosítás révén például nem kötelezhető az ügyfél zálogjog fennállásáról szóló kamarai igazolás vagy cégkivonat beszerzésére. Szintén indokolatlan a nyilvántartások nyilvános adatait az ügyfélen számon kérni, a törvény értelmében ezen adatok szolgáltatására sem kötelezhető az ügyfél.

Az ügyfél az adatszolgáltatásért járó illetéket vagy igazgatási szolgáltatási díjat (a továbbiakban: díj) az eljáró hatóságnál köteles megfizetni.

Az ügyféljogok körében az ügyfelet főképpen az alábbi jogosítványok illetik meg:

- a tisztességes ügyintézéshez való jog;
- a határidőben meghozott döntéshez való jog;
- az anyanyelv használatának joga;
- a nyilatkozattételhez való jog;
- a tájékoztatáshoz való jog;
- az iratbetekintési jog;
- jogaik és jogos érdekeik védelme, ideértve a gazdasági érdekeket is;
- a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogaik védelme;
- a személyes adataik védelme;
- a jogorvoslathoz való jog;
- a kártérítéshez való jog.

#### ***A tisztességes ügyintézéshez való jog***

Az ügyfeleket valamennyi magyarországi közigazgatási hatóság eljárásában megilleti a tisztességes ügyintézéshez való jog. Ezen ügyféli jogosultság gyakorlatilag egy keretjogként fogandó fel, minthogy a tisztességes ügyintézés lényegében az eljárás minden, ügyféli szempontból fontos vonatkozására kiterjed. Ekképpen mintegy ernyőként magában foglalja a határidőben meghozott hatósági döntéshez való jogtól az anyanyelv használatának jogán keresztül a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelméig szinte valamennyi ügyféli jogosítványt. A közigazgatási hatóság szemszögéből nézve az ügyfél tisztességes ügyintézéshez való joga feltételezi, hogy a hatóság a törvényesség elvének, a rendeltetésszerű eljárás elvének és a törvény előtti egyenlőség elvének megfelelő módon folytatja le eljárását. A tisztességes ügyintézéshez való jog lényegesen többet jelent, mint pusztán a jogszabályok megtartását az eljárás során. A tisztességes ügyintézés tágabb értelemben véve magában foglalja az összes eljárási alapelv érvényesülését: a törvény előtti egyenlőséget épp úgy, mint az ügyfél tájékoztatását jogairól és kötelességéről. Nem csak az az eljárás lehet tisztességes, amelyből az ügyfélnek valamilyen előnye származik, hanem tisztességesnek kell lennie a kifejezetten hátrányos jogkövetkezményekkel – például egy engedély visszavonásával vagy bírság kiszabásával – járó eljárásnak is.

Sokféle módon lehet tehát véteni a tisztességes eljárás követelménye ellen, e követelmény megszegése háttérben leggyakrabban az eljárás indokolatlan elhúzódása áll. A közigazgatási ügyekben ennek fokozott a veszélye.

Amíg ugyanis a polgári és a büntető ügyekben a törvény többnyire nem állapít meg határidőt az egyes ügyek elbírálására nézve, addig a közigazgatási ügyekben létezik egy ügyfajtánként differenciált ügyintézési határidő-rendszer.

#### ***A határidőben hozott döntéshez való jog***

A határidőben meghozott döntéshez való jog az adott közigazgatási hatósági ügyre irányadó – a Ket. szerinti 30 napos – 2014. január 1-jétől 21 napos – (naptári napban számított) általános ügyintézési, vagy a vonatkozó különös eljárási szabályban meghatározott, ettől eltérő – határidő megtartását igényli. Az ügyintézési határidő megtartása a közigazgatási hatóságok egyik legfontosabb kötelezettsége, amelynek jogellenes megsértése a hatóság mulasztását valósítja meg, és a jogszabályokban előírt következményeket (pl. az eljárási illeték visszatérítésének kötelezettsége) von maga után. A késedelmes ügyintézés gyakran kimutatható anyagi kárt okoz az ügyfélnek. Ha például elhúzódik az építési engedélyezési eljárás, időközben emelkedhetnek az építőanyagok árai, megváltozhatnak az építésügyi előírások vagy az állami támogatáshoz szükséges feltételek. Számottevő lehet az elmaradt haszon is: ha például a késedelmes ügyintézés miatt egy panzió csak az idegenforgalmi idény végén nyitja meg kapuit, minden elvesztett nap bevételkiesést okoz a tulajdonosnak.

Hazánkban a Polgári Törvénykönyv rendelkezik az államigazgatási jogkörben okozott kár megtérítéséről. Először olyan perek indultak, amelyekben az ügyfél – felperesként – azt sérelmezte, hogy a közigazgatás szerv jogszabálysértő döntésével okozott neki kárt. Később azonban a bírósági gyakorlat helyt adott az olyan kereseteknek is, amelyek a közigazgatási szerv jogellenes mulasztása miatt követeltek kártérítést. Az ügyintézési határidőt azonban nem szabad csupán mechanikusan kezelni, mivel ennek időtartamát adott esetben számos tényező befolyásolhatja. Így például az eljárás felfüggesztésének időtartama a határidő számításánál figyelmen kívül hagyandó, vagy ha az adott ügy különösen bonyolultnak minősül, az eljáró hatóság vezetője jogosult kivételesen indokolt esetben egy alkalommal legfeljebb 30 nappal meghosszabbítani a határidőt azzal, hogy az erről szóló végzésben a határidő-hosszabbítás indokait is kifejezetten meg kell jelölni. Az ügyintézési határidő nem annyit jelent, hogy az ügyintézőnek a teljes ügyintézési határidő (harminc nap) áll rendelkezésére ahhoz, hogy a reá szignált ügyiratot kézbe vegye. Először is mire az ügyirat az ügyintézőhöz érkezik, többnyire néhány nap már letelt a határidőből. Az **ügyintézőnek** az a dolga, hogy minden ügyiratot késedelem nélkül tanulmányozzon át annak megállapítása végett, hogy

- hatásköri vagy illetékességi okból nem indokolt-e az áttétel, magyar szervnek van-e az ügyben joghatósága,
- nem kell-e az ügyfelet hiánypótlásra felhívni,
- nincs-e szükség az idegen nyelvű kérelem lefordíttatására,
- nem kell-e az ügyben ideiglenes intézkedést tenni vagy az ügyet soron kívül elbírálni stb.

Helytelen és szankcionálandó az a gyakorlat, ha minderre nem például a határidő harmadik, hanem harmincadik napján kerül sor. A vezető tennivalója sem szorítkozhat a szignálásra és a határozat-tervezetek revíziójára, hanem őt terheli a felelősség a helyes és szakszerű munkaszervezésért azért, hogy példának okáért a betegség vagy szabadság miatt tartósan távollevő munkatársára szignált (ügyintézésre kiadott) ügydarab, helyettes munkatárs által, de ha a helyzet ezt kívánja, akár a vezető személyes intézkedésével, így különösen az azonnali intézkedést igénylő vagy rövid határidőn belül elintézendő ügyiratok (például szakhatósági hozzájárulásra irányuló megkeresés) előzetes tanulmányozása, avagy érdemi intézése megkezdődjön.

### *Az anyanyelv használatának joga*

A tisztességes ügyintézéshez való jogból az is következik, hogy a közigazgatási eljárásokban a magyar nyelvet nem ismerő ügyfelet ebből a tényből kifolyólag semmiféle joghátrány nem érheti.

Ebből adódóan a közigazgatási eljárásokban valamennyi ügyfelet megilleti az anyanyelv vagy valamely közvetítő nyelv (pl. az angol vagy a német nyelv) használatának joga. A Ket. deklarálja, hogy a közigazgatási hatósági eljárás hivatalos nyelve a magyar. E főszabály alól kivétel az az eset, amikor a közigazgatási hatóság nem magyar állampolgárságú, a magyar nyelvet nem ismerő személy ügyében, magyarországi tartózkodásának ideje alatt indít eljárást, valamint az az eset, amikor a természetese személy, ügyfél azonnali jogvédelemért fordul a magyar közigazgatósági hatósághoz. Az itt említett esetekben a hatóság köteles gondoskodni arról, hogy az ügyfelet hátrány ne érje a magyar nyelv ismeretének hiánya miatt.

A nyelvhasználati jog egyaránt felöleli a szóbeliséget (az egyes eljárási cselekményeknél, pl. tanú meghallgatásánál tolmács igénybevétele), illetőleg az írásbeliséget (pl. a kérelem vagy a hatósági végzések és határozatok adott nyelvre történő lefordítása). E jogosítvány (a fent említett két törvénybe foglalt kivételen túl) a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény hatálya alá tartozó természetes személyeket, valamint a nemzetiségi szervezeteket általánosan megilleti, s a nyelvhasználattal összefüggő költségeket a hatóságnak kell állnia.

Ugyancsak nem érheti joghátrány a magyar nyelvet nem ismerő, nem magyar állampolgár ügyfeleket, az ő esetükben az eljáró hatóság – természetesen az ésszerűség és a lehetőségek keretei között – biztosítja az anyanyelvük vagy valamely közvetítő nyelv használatát. A nem magyar állampolgárok főszabályként maguk viselik a nyelvhasználattal kapcsolatban felmerült eljárási költségeket. Kivételt képez azonban e főszabály alól az azonnali jogvédelemért folyomódás (pl. birtokvédelem iránti kérelem) esete, illetve az azonnali intézkedéssel járó eljárás (pl. fogyasztóvédelmi vagy munkavédelmi intézkedés), ekkor a tolmácsolási, fordítási stb. költségeket az eljáró hatóságot terhelik.

A nyelvhasználat kérdésében a törvény alapvető változást hoz. Ez látszólag nagy visszalépés az Áe. rendelkezéséhez képest, amely kimondta: anyanyelvét szóban és írásban mindenki használhatja. Valójában azonban semmiféle tényleges visszalépésről nincs szó, mivel az idézett rendelkezés egyrészt teljesíthetetlen, másrészt ténylegesen soha nem érvényesült. (A magyar közigazgatás ugyanis 1957-ben sem volt felkészülve, és ma sincs felkészülve arra, hogy például ázsiai ország nyelvén és írásjelekkel készített építési engedélykérelmet és tervdokumentációt az ügyfél által használt nyelven bíráljon el, illetőleg kizárólag törzsi nyelvjárást ismerő afrikai ügyféllel az anyanyelvén érintkezzen.) Ténylegesen tehát nem a Ket. vezette be, hogy főszabályként a közigazgatási eljárás hivatalos nyelve a magyar, hanem ez az általános gyakorlat. Ehhez képest nagy előrelépés, hogy a Ket. garanciális rendelkezéseket foglal magába egyfelől a magyarországi nemzetiségek, másfelől a magyar nyelvet nem beszélő többi ügyfél anyanyelvhasználati jogát illetően, azzal az eltökélt szándékkal, hogy Magyarország e rendelkezéseket maradéktalanul érvényre is juttatja.

Ez természetesen bizonyos szervezési intézkedéseket követel meg a közigazgatási szervektől, ám a feladat a technikai fejlettség jelenlegi szintjén megoldható. A Ket értelmében a települési, a területi és az országos nemzetiségi önkormányzat testülete meghatározhatja a hatáskörébe tartozó hatósági eljárás magyar nyelv melletti hivatalos nyelvét. A települési nemzetiségi önkormányzatok ugyan jelenleg hatósági feladat- és hatáskörrel nem rendelkeznek, törvény viszont azokkal a feltételekkel utalhat hatósági jogkört nemzetiségi önkormányzatra, mint bármely más nem közigazgatási szervre, a Ket. erre felhatalmazó rendelkezése alapján.

A hatósági jogkör gyakorlására való feljogosítást illetően a törvényi szint ugyanakkor követelmény a nemzetiségi önkormányzatok alkotmányos jogállására tekintettel.

Mivel tehát a nemzetiségi önkormányzatok feljogosíthatók hatósági jogkör gyakorlására, továbbra is biztosítani kell, hogy adott esetben hatósági eljárásuk során a magyar nyelv mellett más hivatalos nyelvet is használhassanak.

### ***A nyilatkozattételhez való jog***

Az ügyfeleket megillető jogok körében megkülönböztetett jelentősége van a nyilatkozattételi jogosítványnak, ugyanis az ügyfél – elősegítendő a tényállás tisztázását – ezzel az eszközzel fontos bizonyítékot szolgáltatathat az eljáró hatóság felé. A nyilatkozattételhez való jog gyakorlása a Ket.-ben meghatározott kapcsolattartási módokon (jellemzően írásban és szóban) egyaránt történhet, valamint magában foglalja a nyilatkozattétel megtagadásának jogát (a hallgatás jogát) is. Ugyanakkor a hivatalból indult eljárásokban – feltéve, hogy ezt különös eljárási szabályt tartalmazó törvény vagy kormányrendelet előírja – lehetséges nyilatkozattételi, adatszolgáltatási kötelezettséget is előírni az ügyfél számára.

### ***A tájékoztatáshoz való jog***

Az ügyfeleket – különös tekintettel arra a tényre, hogy az esetek túlnyomó részében jogi és szakmai ismeretekkel nem rendelkező személyekről van szó – megilleti az a jog, hogy kellő információval rendelkezzenek a saját ügyükkel összefüggésben, megismerjék az eljárás során őket megillető jogokat, illetve őket terhelő kötelezettségeket, továbbá az ez utóbbiak elmulasztásának esetén beálló jogkövetkezményeket (pl. késedelmipótlék-fizetési kötelezettség).

Ezen ügyféli jogosítvány is megközelíthető az eljáró hatóság nézőpontjából, mint a hatóságot terhelő kötelezettség; a hatóság kötelezettségét képezi ugyanis az ügyféli jogok gyakorlásának előmozdítása, illetve a hatóságot kitanítási kötelezettség terheli – egyebek mellett – az ügyre irányadó jogszabályi rendelkezésekről, az ügyféljogokról és kötelezettségekről. A tájékoztatáshoz való jog kevésbé szigorú akkor, ha az ügyfél meghatalmazott jogi képviselővel jár el. Ez esetben a hatóság okkal várja el, hogy az ügyvéd is adjon tájékoztatást megbízójának az ügyféli jogokról és köteleességekről.

### ***Az iratbetekintési jog***

A tájékoztatáshoz való jogból eredő, azzal rokon ügyféli jogosítvány az iratbetekintési jog, melynek keretében a közigazgatási hatóság lehetővé teszi az ügyfél számára az eljárás dokumentumaihoz való hozzáférést, azokból jegyzetek készítését, valamint a dokumentumokról való másolatkészítést. Természetesen ez az ügyféli jogosítvány nem korlátok nélküli; így például gátja lehet adott esetben az iratbetekintési jognak a minősített adatok védelme, a személyes adatok védelme, vagy a Ket. alapján elrendelt zárt adatkezelés esetén a tanú vagy a bejelentő személy adatainak védelme. Egyes esetek kivételével (erről törvényben rendelkeznek) az eljárás jogerős befejezését követően a személyes, ill. védett adatot nem tartalmazó jogerős határozatot bárki korlátozás nélkül megismerheti, és arról költségtérítés ellenében másolatot is kérhet.

### ***Az ügyfél jogainak és jogos érdekeinek védelme***

Sajátos – az előbbi pontban tárgyalt általános jogvédelemhez képest speciális – ügyféli jogosultságot jelent a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme. Ebben az esetben egy korábbi közigazgatási eljárásban megszerzett és – ami különösen lényeges elem – gyakorolt ügyféli jogot (pl. jogerős építési engedély, amelynek alapján az ügyfél már elkezdte az építkezést) részesít a Ket. védelemben. Természetesen ennek a védelemnek is vannak törvényi korlátai, így nem érvényesül a védelem az ideiglenes intézkedés felülvizsgálata során vagy a hatósági nyilvántartásba felvett téves bejegyzés esetén.

### ***A személyes adatok védelme***

Az általános adatvédelmi szabályok alapulvételével a Ket. is megkülönböztetett figyelemmel kezeli a személyes adatok – s ezen belül különösen az ún. különleges adatok – védelmét.

A hatóság törvény eltérő rendelkezése hiányában jogosult az eljárás lefolytatásához elengedhetetlenül szükséges személyes adatok megismerésére és kezelésére. A közigazgatási hatóság felelősségét képezi az eljárás során tudomására jutott személyes adat megőrzése, védelme, annak megakadályozása, hogy az illetéktelen személy birtokába jusson.

#### *A jogorvoslathoz való jog*

Magyarország Alaptörvényének XXVIII. cikk (7) bekezdése általában véve biztosítja az ügyfélnek, hogy amennyiben a közigazgatási hatóság döntése valamely jogát vagy jogos érdekét sérti, e döntés ellen jogorvoslattal élhessen.

A Ket. alapján az ügyfél – az adott eset körülményeitől függően – négyféle jogorvoslati kérelem (ezekről részletesebben lásd a tananyag későbbi részét) előterjesztésére jogosult:

- általános, rendes jogorvoslatként a fellebbezési kérelem;
- bírósági felülvizsgálat iránti kérelem (keresetlevél);
- újrafelvételi kérelem;
- az Alkotmánybíróság határozata alapján az egyezséget jóváhagyó határozat módosítására, visszavonására vonatkozó kérelem.

#### *A kártérítéshez való jog*

A Ket. külön nevesíti az ügyfél kártérítéshez való jogosultságát, amennyiben a kár a közigazgatási hatóság nem jogszabályszerű eljárásával okozati összefüggésben áll.

A közigazgatási hatóság kártérítési felelősségét, a kártérítés mértékét és módját természetesen nem a Ket. szabályozza, erre a polgári jog államigazgatási jogkörben okozott kárra vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni.

#### *Az ügyfél (ügyfelek) jogainak korlátozása*

A törvény korlátozhatja az – eljárás megindításáról szabályszerűen értesített – ügyfél jogait, de csak arra tekintettel, hogy az ügyfél az elsőfokú eljárásban nem tett nyilatkozatot vagy nem nyújtott be kérelmet. E szabály alkalmas lehet annak elérésére, hogy az érintettek már az első fokú eljárásban fejték ki álláspontjukat, hogy lényeges új szempontok a másodfokú eljárásban ne merülhessenek fel. Az ügyfeleket, és különösen a civil szervezeteket illetően ez a szabály nem áll ellentétben az Alaptörvénnyel vagy a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, *Aarhusban*, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvénnyel (a továbbiakban: *Aarhusi Egyezmény*). A szervezetek esetén figyelembe veendő az a szempont, hogy a civil szervezetek nem azáltal kerülhetnek ügyféli jogállásba a hatósági eljárás során, mert a szervezet saját jogát vagy jogos érdekét érinti az ügy, hanem mert a Ket. alapján törvény lehetővé teszi, hogy ügyfélként az általuk képviselt érdek nevében lépjenek fel. Az *Aarhusi Egyezményhez* fűzött kommentárok is elismerik, hogy állam meghatározhat feltételeket, hogy mikor ügyfél a környezetvédelmi szervezet, továbbá az egyezményből nem következik, hogy „actio popularis”-ként kellene mindenki számára az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést biztosítani. Az *Aarhusi Egyezményhez* kapcsolódó jogesetektől is az tűnik ki, az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés követelménye feltételezi, hogy a civil szervezet előzetesen részt vett a hatósági eljárásban.

Az eljárás gyors lefolytatása, valamint az, hogy valamennyi információ és érdek lehetőleg teljes mértékben felszínre kerüljön az elsőfokú eljárásban, ezáltal elkerülhető legyen a jogorvoslati szak, olyan legitim érdekek, amelyek nevében elfogadható, hogy az ügyfelekkel szemben követelményként lehessen támasztani az elsőfokú eljárásban való részvételt.



A két szempontot a törvény maga nem mérlegeli egymáshoz képest, nem részesíti a gyors eljárás lefolytatását feltétlenül előnyben, csupán lehetővé teszi törvény számára, hogy az eljárás gyors, hatékony lefolytatásához kötődő érdekek elsőbbséget biztosítson. E lehetséges korlátozásnak az ügyféli oldalról megfelelő ellentételezése az eljárás megindításáról szóló értesítés hatékony működése.

A törvény a civil szervezetek eljárásba való bekapcsolódásának elősegítése érdekében - éppen azért, hogy ügyféli jogait gyakorolhassák - felhatalmazást adott a Kormánynak adatbázis létrehozására.

Ez az adatbázis arra szolgál, hogy ha ebbe bejelentkeznek a civil szervezetek, valamint megjelölik, hogy mely alapvető jogot vagy közérdeket kívánják védeni mely típusú hatósági eljárásokban, akkor az ilyen hatósági eljárás megindításáról a hatóságok az adatbázis alapján külön értesítést küldenek. Az adatbázist a kormányzati portál tartalmazza. Az adatbázisba való jelentkezés természetesen nem feltétele annak, hogy az érintett szervezet részt vehessen az eljárásban, csupán elősegíti, hogy időben értesüljön a hatósági eljárás megindításáról minden érintett szervezet. A sokügyfeles ügyek és civil szervezetek részvételével folyó eljárások gördülékeny lefolytatását kívánja elősegíteni az a módosítás is, hogy törvény eltérő rendelkezése hiányában közmeghallgatást kell tartani, ha ötvennél több ügyfél vagy ötnél több, az ügyfél jogaival felruházott szervezet vesz részt az eljárásban. A közmeghallgatás alkalmas arra, hogy az érintettek részletesen megismerhessék a hatósági eljárás tárgyát, a kérelmet, egyúttal kifejtessék álláspontjukat, így az érdekek egyeztetésének hatékony fórumává válhat.

Hasonlóan a sokügyfeles ügyek ésszerű és gyors intézését kívánja elősegíteni az a szabályozás, amely lehetővé teszi törvény és kormányrendelet számára annak biztosítását, hogy ha az eljárás jelentős számú ügyfelet érint - a Ket. alapján minimálisan 50 személyt - az eljárás megindításakor, akkor a hatóság meghatározott kivételekkel ne közvetlenül, hivatalos postai úton, hanem hirdetményi úton tartson kapcsolatot, közölje döntéseit.

Kivételnek az eljárás megindításáról szóló értesítés, a személyre szóló döntés (pl. idézés) számítanak, valamint bármely más döntés, ha az ügyfél a hirdetményi helyett más módon kívánja megkapni a döntést.

### **5.1.6. Az ügyfél kötelezettségei**

A közigazgatási eljárásokban az ügyfeleket értelemszerűen nem csak jogosultságok illetik meg, hanem kötelezettségek is terhelik.

A legfontosabb ügyféli kötelezettségek az alábbiak:

- a jóhiszemű eljárás kötelezettsége;
- az együttműködés kötelezettsége;
- a költségek kíméletének kötelezettsége.

#### ***A jóhiszemű eljárás kötelezettsége***

A Ket. kategorikusan megfogalmazza az ügyfél irányában a jóhiszemű eljárás kötelezettségét, amelynek tartalmára nézve kimondja, hogy az ügyféli magatartás nem irányulhat a hatóság megtévesztésére, a hatósági döntés késleltetésére, valamint a végrehajtás késleltetésére. Ha az ügyfél e tilalmak valamelyikét áthágja, vele szemben a közigazgatási hatóság eljárási bírságot szabhat ki, illetőleg az ügyfél rosszhiszemű eljárásából adódó eljárási többletköltségek megfizetésére kötelezheti.

Fontos szabály, hogy a hatóság köteles az ügyfél figyelmét előzetesen felhívni a rosszhiszemű eljárás jogi következményeire. Lényeges szabályozási elem ugyanakkor, hogy a Ket. vélelmezi az ügyféli jóhiszeműséget, e törvényi vélelem ellenkezőjének, azaz az ügyféli rosszhiszeműségnek a bizonyítása az eljáró közigazgatási hatóságot terheli.

Ez az elv nem minden jogi eljárásban jut érvényre. A büntetőeljárásban például a gyanúsított vagy vádlott hátrányos jogkövetkezmények nélkül megteheti, hogy védekezésésként valótlan tényeket állít. A közigazgatási eljárásban erre nincs törvényes lehetőség. Az ügyfél két dolog közül választhat: vagy nyilatkozatot tesz az ügyben vagy megtagadja a nyilatkozattételt. Az utóbbi nem vonhat maga után semmiféle hátrányos jogkövetkezményt, azaz ez nem minősül a döntéshozatal indokolatlan késleltetésének. Ha viszont az ügyfél él nyilatkozattételi jogával, akkor igazmondási kötelezettség terheli, azaz valótlan állításokkal nem kísérrelheti meg a hatóság félrevezetését. (Amennyiben ezt mégis megteszi, magatartása szankciót vonhat maga után.) Valójában a megfogalmazott elv többet foglal magában, mint amennyit a magyar nyelvben a jóhiszeműség kifejezés általában jelent.

Ugyanis az ügyfelet bizonyos körben a hatósággal való együttműködési kötelezettség is terheli, legalábbis olyan vonatkozásban, hogy tartózkodnia kell a döntéshozatal vagy a végrehajtás indokolatlan késleltetésétől. Az ilyen késleltetésnek számtalan módja van, azon kezdve, hogy az ügyfél sorra-rendre túllépi az eljárási határidőket, odáig terjedően, hogy meghússítja a hatósági ellenőrzést vagy helyszíni szemlét. Fontos szabály, hogy a rosszhiszeműség bizonyítása a hatóságot terheli. Indokolt esetben tehát a szankció alkalmazása előtt erre nézve kiegészítő bizonyítási eljárást kell lefolytatni.

#### ***Az együttműködési kötelezettség***

A jóhiszemű eljárás kötelezettségével szoros összefüggésben van az ügyfélnek a hatósággal való együttműködési kötelezettsége, mely kötelezettség egyébként, mint korábban láthattuk, kétirányú a közigazgatási eljárásokban, azaz nemcsak az ügyfelet, hanem a közigazgatási hatóságot is terheli. Az ügyfél az együttműködési kötelezettsége körében – különösen az ő kérelmére indult eljárásokban – a rendelkezésére álló információkkal (adatokkal, tényekkel stb.) köteles elősegíteni a tényállás tisztázását, s ezen keresztül a jogszabályoknak megfelelő döntéshozatalt.

#### ***A költségek kímélésének kötelezettsége***

A Ket. ugyan elsődlegesen az eljáró hatóság tekintetében fogalmazza meg a költségek kímélésének kötelezettségét (a költségtakarékos eljárás elvét), azonban e kötelezettség az ügyféli részen felmerülő egyéb eljárási költségek célszerűségével és indokoltságával kapcsolatban is teret nyer.

Az ügyfél köteles ugyanis a részéről felmerülő egyéb eljárási költségek kímélésével eljárni (pl. a szükséges és rendelkezésre álló közlekedési eszköz helyett nem vehet igénybe indokolatlanul magasabb költséggel járó közlekedési eszközt), illetőleg köteles tartózkodni az eljárás akadályozásától (pl. ha miatta meg kell ismételni valamely eljárási cselekményt és az ismétlésnek költségvonzata van). E kötelezettségeinek megsértése esetén az ügyfelet terhelik az indokolatlan költségek, illetőleg az eljárás akadályozása következtében beálló többletköltségek.

### **5.1.7. A költségtakarékos eljárás elve**

Az eljárási költségek jelentőségének megerősödését figyelembe véve a Ket. új közigazgatási eljárási alapelvként nevesíti a költségtakarékos eljárás elvét. Ennek keretében elsősorban a közigazgatási hatóság felé határoz meg kötelezettségeket, mely szerint a hatóság köteles oly módon lefolytatni az eljárását, hogy az a lehető legkevesebb eljárási költséggel járjon.

Ugyanakkor, mint az előző pontban láthattuk, a költségtakarékos eljárás elve az ügyfél vonatkozásában is elvárja a költségek kímélését. A költségtakarékos eljárás elvének megsértése a közigazgatási hatósági eljárás mindkét oldalán az általános költségviselési szabályok megfordulását eredményezheti. Azaz a célszerűtlen, az indokolatlanul magas, illetőleg az eljárás akadályozásával okozott költségek akkor is a költség okozóját terhelik, ha az általános költségviselési szabályokból egyébként más következne.

### *Az elektronikus úton való kapcsolattartás*

Az elektronika fejlődésével, az Internet és az elektronikus levelezés mind szélesebb körben való elterjedésével összefüggésben egyre nagyobb szerepre tesz szert a közigazgatási eljárásokban (különösen az egyszerűbb közigazgatási hatósági ügyekben) is az elektronikus úton való kapcsolattartás. A közigazgatás elektronizálás felé való elköteleződését és a Ket. kiemelt szerepét jelzi, hogy a Ket. X. Fejezete tartalmazza a közigazgatás egészére vonatkozó alapvető elektronikus ügyintézési szabályokat.

A Ket. a kapcsolattartásról szóló II/A. fejezetben elvi jelleggel kimondja, hogy a közigazgatási hatósági eljárásban az egyes eljárási cselekmények – főszabályként az ügyfél választásától függően – elektronikus úton is végezhető, ha ezt törvény, eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet vagy helyi önkormányzati rendelet az adott eljárásban nem zárja ki. Ugyanakkor törvény eltérő rendelkezése hiányában az ügyfél nem kötelezhető arra, hogy a hatósággal elektronikus úton tartsa a kapcsolatot. Az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője – a Ket. keretei között – az egyes kapcsolattartási formák közül szabadon választhat, és a hatóság csak akkor tagadhatja meg az ügyfél által választott új kapcsolattartási forma alkalmazását, ha az ügyfél visszaélészerűen kívánja azt igénybe venni.

A Ket. II/A. Fejezete a kapcsolattartási szabályok általános kereteit lefektetve szabályozza az elektronikus kapcsolattartás szabályait, így az alapelvek között csak egy alapvető fontosságú, a kapcsolattartáshoz kötődő elv kap helyet: az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője – a Ket. keretei között – az egyes kapcsolattartási formák közül szabadon választhat. Ezeket az elvi kereteket egyrészt a Ket. az egyes jogintézményekhez kapcsolódó speciális rendelkezésekkel egészíti ki, másrészt X. Fejezetében tölti meg az elektronikus ügyintézés tartalmára és formájára, az ezzel szemben érvényesülő követelményekre vonatkozó részletszabályokkal.

A Ket. rögzíti, hogy ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, a kérelem szóban vagy írásban is előterjeszhető. Ugyanakkor írásbelinek minősül a kapcsolattartás, ha az ügyfél az iratot írásbelinek minősülő elektronikus úton (ideértve a telefaxot is) küldi meg a hatóságnak. A Ket. rögzíti azt is, hogy a hatóság – ahol technikai felkészültsége lehetővé teszi – jogszabályban meghatározott feltételekkel a szóbeli és írásbelinek nem minősülő elektronikus nyilatkozaton alapuló kapcsolattartást (sms, e-mail) is alkalmazza, illetve az ügyfél ilyen iratait is elfogadja. Ilyen esetben a hatóságnak szükség esetén jegyzőkönyvet, egyszerűsített jegyzőkönyvet vagy hivatalos feljegyzést kell készítenie.

## **5.2. Alapvető rendelkezések**

Az alapvető rendelkezések jelentősége abban áll, hogy az e normákban foglaltakat a közigazgatási hatóság köteles az eljárás valamennyi szakaszában (azaz a hatósági ellenőrzés, az elsőfokú eljárás, a jogorvoslati eljárások, valamint a végrehajtási eljárás során) érvényre juttatni.

Találhatunk köztük olyan alapvető rendelkezéseket is, amelyek az eljárási alapelvekkel összefüggésben, az adott alapelv érvényre jutásának eszközeként fogalmazódtak meg. Ilyen például az anyanyelv használatával kapcsolatos ügyféli jogosultságot realizáló nyelvhasználati szabályozás. A legfontosabb alapvető rendelkezések

- a törvény (területi, személyi, tárgyi, időbeli, szervi) hatályával, a közigazgatási hatósági ügygel, a közigazgatási hatósági eljárás szükségszerű szereplőivel (részint a közigazgatási hatósággal, részint az ügyféllel), továbbá
- a joghatósággal, a hatáskörrel és az illetékességgel kapcsolatban fogalmaznak meg általános és közös szabályokat.

### 5.2.1. A törvény hatálya

Egy törvény hatálya hagyományosan négyféle lehet: területi, tárgyi, személyi, illetőleg időbeli hatály. A felsorolt hatáylelemek közül részletekbe menően a tárgyi hatállyal (s ehhez kapcsolódóan a közigazgatási hatósági ügygel), illetve a személyi hatállyal (s ezen belül kiemelten a közigazgatási hatósággal, valamint az ügyféllel) szükséges foglalkozni. Ugyanis a területi hatály és az időbeli hatály tartalma eléggé kézenfekvő, illetve egyszerű: a területi hatálynál néhány kivételtől eltekintve Magyarország államterületét kell figyelembe venni, míg az időbeli hatálynál a Ket. – szintén néhány kivételtől eltekintve – 2005. november 1-jétől hatályos.

#### *Tárgyi hatály*

Közhelynek számít a közigazgatási eljárások sokszínűségéről beszélni, legalább mintegy száz különféle közigazgatási eljárást lehet megkülönböztetni pl. az élelmiszerminőség-ellenőrzési eljárástól a mérésügyi eljárásokon át a vízügyi hatósági eljárásig. Az egyes közigazgatási eljárások azonban nemcsak ágazati-szakmai tartalmukban, hanem eljárásjogi szükségleteikben is tekintélyes különbségeket mutatnak fel; így például eltérnek az ügyintézéshez szükséges időtartamok, különbözőek a tipikusan igénybe vett bizonyítási eszközök, léteznek egyszerűbb és bonyolultabb bizonyítási eljárások, jelentős eltérés tapasztalható az egyes szankciórendszerek között. Eme sokszínűségekre figyelemmel a közigazgatási eljárásjog teljes körű egységes szabályozása elképzelhetetlen, lehetetlenség valamennyi eljárásfajtaét egységesen szabályozni.

A Ket. a különös eljárásokat négy csoportba sorolja. Az első kategóriába tartozó eljárásokra nem terjed ki a Ket. tárgyi hatálya (ún. kivett eljárások). A második csoportba sorolt eljárásokban csak akkor kell a Ket. rendelkezéseit alkalmazni, ha az ügyfajtaára vonatkozó törvény – kivételesen kormányrendelet – eltérő szabályokat nem állapít meg. [Ennek a kategóriának egészen szélsőséges eleme a 82. § (1) bekezdése, amely kimondja: a hatósági nyilvántartásokkal kapcsolatos eljárásokban a törvényt akkor kell alkalmazni, ha törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet eltérően nem rendelkezik.

Ez gyakorlatilag annyit jelent, hogy az Országgyűlés, a Kormány és az önkormányzat – ha neki úgy tetszik – akár a Ket. valamennyi rendelkezését figyelmen kívül hagyja.] A harmadik kategóriára nézve általában irányadók az általános szabályok és az ezektől való eltérés csak akkor megengedett, ha azt a Ket. kifejezetten lehetővé teszi. A negyedik csoportba azok a különös eljárási szabályok tartoznak, amelyeket a Ket. szabályaival összhangban álló kiegészítő jellegű jogszabályi rendelkezések állapítanak meg.

Az ügyféli kör, az ügyek és döntések hatósági jellege nehezen bizonyítható. Ettől függetlenül bizonyára nem volt célszerűtlen egyértelművé tenni, hogy a Ket. hatálya nem terjed ki ezekre az eljárásokra.

Jelentős eredményként könyvelhető el és egyértelműen az általános szabályok alkalmazásának kiterjesztését jelenti azoknak az eljárásoknak a lecsökkentése, amelyekben a Ket.-nek másodlagos (szekunder) szerepe van. Annyit azonban meg kell jegyezni, hogy a „privilegizált” eljárások valójában jóval több eljárásfajtaét és ügycsoportot foglalnak magukba. (Az egyes pontokban nem véletlenül szerepel a többes szám.) Ezek egy része meghatározott tevékenységek felügyeletével kapcsolatos eljárás.

*Összefoglalva* a Ket. tárgyi hatályának figyelembevételével a közigazgatási hatósági eljárásokat négy csoportba sorolhatjuk:

- teljesen kivett eljárások, melyek esetében a Ket. szabályai egyáltalán nem alkalmazhatók;
- részlegesen kivett – vagy más elnevezéssel: privilegizált – eljárások, melyek esetében a Ket. szabályai akkor alkalmazandók, ha a vonatkozó különös eljárási törvény nem szabályozza az adott eljárásjogi kérdést;

- a Ket. hatálya alá tartozó eljárások, amelyek esetében főszabályként a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni, azonban a Ket. által kifejezetten meghatározott eljárásjogi kérdésekben lehetőség van az általános szabályoktól való eltérésre – akár az adott kérdés másképpen történő szabályozásával, akár az adott szabály alkalmazhatóságának kizárásával
- a Ket. szabályaival összhangban levő kiegészítő eljárások

*Ket. hatálya alól teljesen kivett eljárások* száma mindössze öt, amelyek az alábbiak:

- a szabálysértési eljárás;
- az állampolgársági eljárás (e körben azonban kivételt képez az állampolgársági bizonyítvány kiadása, amelynél a Ket. szabályait alkalmazni kell);
- a választási eljárás;
- a népszavazás előkészítésével és lebonyolításával kapcsolatos eljárás; valamint
- a területszervezési eljárás.

A *privilegizált* (vagy részlegesen kivett) *eljárások* körébe a Ket. az alábbi *közigazgatási hatósági eljárást* (eljárás csoportot) sorolja be:

- az iparjogvédelmi és szerzői jogi eljárások;
- az államháztartás alrendszerébe történő befizetési kötelezettségekkel kapcsolatos eljárások, illetve az államháztartás központi alrendszeréből és az elkülönített állami pénzalapokból kapott támogatásokkal kapcsolatos eljárások (mindez összességében jellemzően az adóhatósági eljárásokat jelenti);
- a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek és a harmadik országbeli állampolgárok beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos eljárások, illetve a menedékjogi eljárás;
- a termékek és szolgáltatások forgalmazásával, illetve értékesítésével, valamint ezekkel összefüggő kereskedelmi gyakorlatokra vonatkozó követelmények ellenőrzésével, illetve a piac szabályozásával kapcsolatos eljárások, ideértve a gyógyszerek, gyógyászati segédeszközök és egészségügyi technológiák társadalombiztosítási támogatásával kapcsolatos eljárásokat is;
- a pénz- és tőkepiaci, a biztosítási, az önkéntes kölcsönös biztosító pénztári és magánnyugdíjpénztári tevékenység felügyeletével kapcsolatos eljárás, valamint a versenyfelügyeleti eljárás;
- az atomenergia alkalmazási körébe tartozó ügyek;
- az audiovizuális médiaszolgáltatás nyújtására és a sajtótermék kiadására irányuló tevékenység felügyeletével, a média- és hírközlési igazgatással, az elektronikus hírközlési szolgáltatások, tevékenységek, az audiovizuális médiaszolgáltatások és a sajtótermékek piaci felügyeletével, piacsabályozásával, ellenőrzésével, valamint a mozgóképszakmai igazgatással kapcsolatos eljárás;
- a veszélyes létesítményekkel kapcsolatos eljárás;
- a társadalombiztosítás ellátásaival, a korhatár előtti ellátással, a szolgálati járandósággal, a balettművészeti életjáradékkal és az átmeneti bányászjáradékkal kapcsolatos eljárás;
- az adatvédelmi és titokfelügyeleti hatósági eljárás;
- a kutatás-fejlesztési tevékenység minősítésével kapcsolatos hatósági és szakértői eljárások;
- a jegybanki ellenőrzés során, a fizetési, illetve értékpapír-elszámolási rendszerekben történő teljesítés véglegességéről szóló törvény szerinti eljárásokban, valamint a forgalomban lévő magyar törvényes fizetőeszközről utánpótlás készítésével kapcsolatos eljárások.

Ennél szélesebb körben törvény és kormányrendelet számára is lehetővé teszi a Ket. a saját rendelkezéseitől való eltérést

- a közbeszerzéssel kapcsolatos jogorvoslati,

- a honvédelmi és katonai célú építmények, ingatlanok építésügyi hatósági engedélyezésére, illetve működési és védőterületeik kijelölésére vonatkozó,
- az egészségügyről szóló törvény szerinti rendkívüli halállal kapcsolatos eljárásban.

Részben privilegizáltak végül a Ket. 14. § (2) és (3) bekezdésében meghatározott eljárások, mivel azok szabályozása csak az ott tételesen felsorolt tárgykörben térhet el a Ket.-től.

Valamennyi, az előzőekben nem említett közigazgatási hatósági eljárás a Ket. hatálya alá tartozik. Esetükben is felmerülhetnek azonban egyedi eljárásjogi szükségletek, így – néhány példát kiragadva – az ügyintézési határidő hosszúságát, a hatósági szerződés kötésére vonatkozó lehetőséget, vagy éppenséggel az elektronikus ügyintézés lehetőségeit illetően.

E szükségleteket a Ket. oly módon elégíti ki, hogy meghatározott eljárásjogi kérdésekben kifejezetten megengedi az eltérő különös eljárási norma elfogadását. Fontos szabályozási elem viszont, hogy ha valamely eljárásjogi kérdésben a Ket. nem nevesít eltérési lehetőséget, ott a különös eljárási szabály nem térhet el az általános eljárásjogi normától.

Eltérő *különös eljárási szabály megalkotását* a Ket. három különböző *mélységben* teszi lehetővé:

- egyedi eltérések, amikor a Ket. valamely kérdésben kifejezetten megengedi
  - a másképpen való szabályozást;
  - a szabály alkalmazásának kizárását.
- csoportos eltérések, amikor a Ket. valamely hatósági eljárás nevesítésével csak a szóban forgó eljárásra nézve meghatározott eljárásjogi tárgykörre (tárgykörökre) ad eltérési felhatalmazást;
- általános eltérések, amikor a Ket. az Európai Unió jogából, illetőleg nemzetközi jogból fakadó kötelezettségekre tekintettel tudomásul veszi, illetőleg lehetővé teszi az általános eljárásjogi normától való eltérést.

Vannak az eljárási törvényben olyan eljárásjogi normák, jogintézmények, melyeknek az alkalmazhatósága közvetlenül a Ket. alapján nem lehetséges.

Ilyen például a hatósági szerződés megkötése, vagy meghatározott civil szervezetek ügyfél-jogosítványokkal való felruházása. Ezekben az esetekben csak akkor élnek a Ket. rendelkezései, ha egy adott eljárásfajtában különös eljárási jogszabály ezt megengedi, tehát a tényleges alkalmazáshoz szükséges a lehetőséget kitöltő szabályozás.

Nem keverendő össze a – másképpen vagy kizáróan – eltérő szabályozással, illetőleg a lehetőséget kitöltő szabályozással az ún. kiegészítő különös eljárási szabályok megalkotása. Kiegészítő eljárásjogi szabályozásnak az minősül, amikor valamely különös eljárási norma a Ket.-ben nem szabályozott eljárási kérdésben fogalmaz meg előírásokat. Ezt a Ket. azzal a feltétellel engedi meg, hogy a kiegészítő szabályok összhangban kell álljanak az általános eljárási normákkal; azaz nem vezethetnek sem a Ket. szabályainak felülírásához, sem pedig valamely Ket.-rendelet kizárásához.

### *A közigazgatási hatósági ügy*

A Ket. a tárgyi hatálya alá tartozó eljárások vonatkozásában külön definiálja a közigazgatási hatósági ügy fogalmát. Eszerint a közigazgatási hatósági ügy fogalmi körébe az eljáró közigazgatási hatóság által eszközölt alábbi *aktusok* tartoznak bele:

- az ügyfelet érintő jog megállapítása, mint például az építési engedély megadása, valamely veszélyes készítmény gyártásának vagy forgalomba hozatalának engedélyezése, szociális segély vagy természetbeni juttatás megállapítása, vagy költségvetési támogatás odaítéléséről szóló döntés;

- az ügyfelet érintő kötelezettség megállapítása, mint például a jogsértő magatartás jövőbeni folytatásának megtiltása, valamely üzlet vagy üzem bezáratása, valamely (ipari, kereskedelmi, egészségügyi stb.) tevékenység korlátozása vagy megtiltása, valamely közigazgatási anyagi jogi bírság (pl. munkavédelmi bírság) alkalmazása;
- adat, tény vagy jogosultság igazolása, amely történhet rendszeres jelleggel hatósági igazolvány (pl. személyazonosító igazolvány, útlevél vagy gépjármű forgalmi engedély) alakjában, illetőleg eseti jelleggel hatósági bizonyítvány (pl. hatósági erkölcsi bizonyítvány, rászorultsági hatósági bizonyítvány, vagy a mérőeszközökön elhelyezett törvényes tanúsító jel) formájában;
- hatósági nyilvántartás vezetése, mint például az ingatlan-nyilvántartás, a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartása, az anyakönyvi nyilvántartás vagy a közlekedési nyilvántartás;
- hatósági ellenőrzés lefolytatása, melynek keretében a közigazgatási hatóság vagy a jogszabályok hatályosulását, vagy valamely korábbi döntésének teljesítését ellenőrzi; a hatósági ellenőrzésre példaként hozható fel a fogyasztóvédelmi ellenőrzés, a munkavédelmi és -biztonsági ellenőrzés, vagy az építésfelügyeleti ellenőrzés;
- a valamely tevékenység/foglalkozás gyakorlásához szükséges nyilvántartásba vétel, amennyiben a tevékenység/foglalkozás gyakorlását törvény közttestületi (pl. Magyar Ügyvédi Kamara, Magyar Könyvvizsgálói Kamara) vagy más szervezeti tagsághoz köti;
- a közttestületi vagy más szervezeti tagsághoz kötött tevékenység/foglalkozás esetében a nyilvántartásból való törlés; nem minősül viszont közigazgatás hatósági ügynek, ha a törlésre fegyelmi és etikai eljárás következtében került sor.

### **Személyi hatály**

A Ket. személyi hatálya felöleli – természetes személy vagy jogi személy voltuktól, jogállásuktól függetlenül – mindazon személyeket, akik/amelyek a közigazgatási hatósági eljárás bármely szakaszában részt vesznek az eljárásban, annak egészében vagy csupán egyik-másik eljárási cselekményben.

A közigazgatási hatósági eljárás szükségképpeni szereplői, az eljárás fő és meghatározó alanyai egyfelől a közigazgatási hatóság, másfelől pedig az ügyfél (ügyfelek).

Bármelyik alanyi oldal hiányában nem beszélhetünk közigazgatási hatósági eljárásról. Kiemelkedő fontosságukra tekintettel a közigazgatási hatóságról és az ügyfélről az alábbiakban részletesen is szólni fogunk.

A közigazgatási hatósági eljárás eshetőleg szereplői az adott ügy sajátosságaitól (pl. bizonyítási szükségleteitől), illetve a hatósági eljárás szakaszától függően (pl. más szereplők jellemzőek az első fokú eljárásra, mint a végrehajtási eljárásra) sokféle céllal, minőségben és szerepkörben fordulhatnak elő.

Az eshetőleg szereplőket az alábbi csoportosításban célszerű bemutatni:

- az eljáró hatóságtól különböző más (de nem ügyféli minőségben jelen levő!) hatóságok, úm. a belföldi jogsegély keretében megkeresett hatóság, vagy az ideiglenes intézkedést elrendelő hatóság;
- a Ket. által az eljárás egyéb résztvevői elnevezésű gyűjtőfogalommal illetett személyi kör, amely magában foglalja a tanút (hatósági tanút), a szakértőt, a tolmácsot (jeltolmácsot), az ügyfél képviselőjét, a szemletárgy birtokosát, valamint a hatósági közvetítőt;
- az egyéb szereplők, mint például az ügyfélnek nem minősülő bejelentő személy, akinek bejelentése alapján a hatóság hivatalból megindítja az eljárást; a jegyzőkönyvvezető; vagy a végrehajtási eljárásban a pénzügyi intézmény, illetve a munkáltató.

### *A közigazgatási hatóság*

A szükségképpen eljárás alanyok egyike az adott ügyben eljáró közigazgatási hatóság, valamely ügyben mindig a jogszabály alapján hatáskörrel és illetékességgel rendelkező közigazgatási hatóság jár el.

Közigazgatási hatóságnak minősül:

- az államigazgatási szerv (dekoncentrált közigazgatási szervek, nem minisztériumi jogállású központi államigazgatási szervek, minisztériumok stb.);
- önkormányzati hatósági ügyekben a helyi önkormányzat képviselő-testülete (közgyűlése), valamint – ha a képviselő-testület e hatáskörét rendeletben átruházza – a képviselő-testület szervei (pl. polgármester, valamely önkormányzati bizottság stb.);
- a polgármester nem átruházott hatáskörben, törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet alapján kivételesen szintén elláthat államigazgatási hatósági hatáskört (pl. katasztrófavédelem területén);
- önkormányzati hatáskörbe utalt államigazgatási hatósági ügyekben a jegyző (körjegyző, főjegyző), továbbá kivételes jelleggel a polgármesteri hivatal nevesített ügyintézője, illetve a hatósági igazgatási társulás;
- a nem közigazgatási feladat ellátására létrehozott egyéb szervezet vagy személy, amelyet törvény (vagy ennek felhatalmazása alapján kormányrendelet) jogosít fel hatósági hatáskör gyakorlására, például valamely szakmai köztestület (kamara).

### *Az ügyfél*

A közigazgatási hatósági eljárások másik szükségképpen szereplője az ügyfél.

Ügyféli pozícióba természetes személy, jogi személy, illetőleg jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet (pl. betéti társaság, társasházközösség) egyaránt kerülhet, feltéve, hogy

- valamely hatósági ügy érinti jogát, jogos érdekét;
- vele kapcsolatban valamely hatósági nyilvántartás (személyi, vagyontárgyra vonatkozó stb.) adatot tartalmaz; illetve
- hatósági ellenőrzés alá vonták.

A Ket. által bevezetett „jogi helyzet” fordulatot a gyakorlat nem tudta értelmezni, annak alkalmazására nem került sor, ezért azt az Mtv. elhagyta.

Törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtákban megállapíthatja azon személyek körét, akik külön erre vonatkozó vizsgálat, így adott esetben tényleges jogi érintettség nélkül is ügyfélnek minősülnek. Így jogszabály rendelkezése esetén az abban meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonjogával vagy az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett használati jogával rendelkező személy is ügyfélnek minősülhet anélkül, hogy vizsgálni kellene, hogy a hatósági ügy jogát vagy jogos érdekét érinti-e vagy sem. Itt kell utalni arra, hogy a Ket. 2012. február 1-jétől nem tartalmaz értelmező rendelkezést a hatásterületre vonatkozóan, annak meghatározása – a kapcsolódó tevékenység, berendezés, létesítmény sajátos jellemezőire figyelemmel – az ágazati jogszabályok feladata. Eljárásjogunk jól ismeri a kvázi ügyféli minőséget is, amikor egy szervezet nem kifejezetten ügyfél, viszont meghatározott hatósági ügyfajtában gyakorolhatja az ügyféli jogosítványokat. A Ket. egyrészt ügyféli jogot biztosít az ügy elbírálásában hatóságként vagy szakhatóságként részt nem vevő szervnek is, amelynek feladatát az ügy érinti.

Emellett a Ket. lehetővé teszi, hogy meghatározott ügyekben jogszabály ügyféli jogállást, vagy legalábbis ügyféli jogosultságokat biztosítson civil szervezeteknek, amelyeknek nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul.



Az uniós jogi, nemzetközi jogi követelményekre, valamint az ágazati specifikumokra tekintettel így az ágazati jogszabály határozza meg, hogy milyen típusú közérdekkel (pl. fogyasztóvédelemmel, környezetvédelemmel, az egyenlő bánásmód követelményével) foglalkozó, azokat képviselő civil szervezeteknek biztosít ügyféli jogokat. A Ket. maga is biztosít azonban egy jogot az érdek-képviselői tevékenység hatékony folytatására figyelemmel: a Ket. alapján a civil szervezeteket nyilatkozattételi jog illeti meg, ez a nyilatkozat a hatóságokra azonban nem kötelező. Megjegyzendő, hogy a Legfelsőbb Bíróság már a Ket. hatályba lépését megelőzően levezette az Alkotmány és az Ae. szabályaiból, illetve a külön törvényi rendelkezések alapján, hogy ezen szervezeteket megilletik az ügyféli jogok.

A gyakorlatban számos probléma forrása és az eljárás jogerős befejezésének számottevő elhúzódsához vezetett az, hogy az ügyfél eljárásba való bekapcsolódásának nincs végső határideje. Ha az ügyfelek és az ügyféli jogokkal felruházott civil szervezetek bármilyen számban, az eljárás bármely szakaszában – a helyzetnek megfelelő eljárási szabállyal való kezelés nélkül – bekapcsolódhatnak az eljárásba, az az ügy elintézését jelentősen késleltetheti.

A Ket. ugyanakkor alapelveként rögzíti a gyors eljáráshoz való jogot, ami az Alkotmányból és a nemzetközi egyezményekből egyaránt következik.

A Ket. ezekre a kérdésekre válaszul lehetővé teszi törvény számára, hogy az ügyféli jogokat ahhoz a feltételhez kösse, hogy az eljárás megindításáról szabályszerűen értesített ügyfél az első fokú eljárásban részt vett-e (nyilatkozatot tett vagy kérelmet nyújtott be).

A módosítás nemzetközi tendenciákat követ, célja annak biztosítása, hogy a törvényben meghatározott eljárás gyorsan és hatékonyan folyhasson le annak köszönhetően, hogy az érintett ügyfelek már az első fokú eljárásba érdemben bekapcsolódnak, és ne legyen megkérdőjelezhető végül a közigazgatási határozat jogereje amiatt, hogy a későbbiek folyamán új ügyfél lép fel. A rendelkezés célja tehát, hogy az ügyfelek már az első fokú eljárásban fejtsék ki álláspontjukat, hogy lényeges új szempontok a másodfokú eljárásban ne merülhessenek fel. A rendelkezés nem különböztet a jog vagy jogos érdek érintettsége miatt ügyféli jogállásba kerülő ügyfelek, illetve az ügyféli jogokkal egyébként felruházott társadalmi és érdekvédelmi szervezetek között, így nem lehet szó hátrányos megkülönböztetésről. A civil szervezet esetén figyelembe veendő szempont az is, hogy az ilyen szervezet két módon válhat a hatósági eljárásban ügyfélle: ha bizonyítja, hogy valamely ügy jogát vagy jogos érdekét közvetlenül érinti (pl. székhelye a hatásterületen fekszik), ennek hiányában akkor, ha törvény az ügyfél jogaival ruházza fel. Az eljárás gyors lefolytatása, valamint az, hogy valamennyi információ és érdek lehetőleg teljes mértékben felszínre kerüljön az elsőfokú eljárásban, ezáltal elkerülhető legyen a jogorvoslati szak, olyan legitim érdekek, amelyek nevében elfogadható, hogy az ügyfelekkel szemben követelményként lehessen támasztani az elsőfokú eljárásban való részvételt.

A törvény biztosítja az ügyféli jogállást megtagadó végzés elleni fellebbezés lehetőségét, mivel ez olyan alapvető kérdés, amelyre a megtámadási lehetőséget az eljárás befejezését megelőzően is biztosítani kell az eljárásba bekapcsolódni kívánó személynek. Kivételt képez a kérelmező ügyfél jogállásának kérdése: ha a kérelem előterjesztésére jogosultság hiánya nyilvánvalóan megállapítható, a Ket. alapján a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának van helye, az eljárás későbbi szakaszában pedig a – szintén önállóan fellebbezhető – eljárás megszüntetésére kerül sor. Az önálló fellebbezési jognak a Ket. 98. §-ától elkülönülő szabályozását az indokolta, hogy a 98. § (3) bekezdése az ügyfél által önállóan fellebbezhető végzésekről szól, míg jelen esetben éppen az ügyféli jogállást illetően állapítható meg az egyelőre harmadik személyként bekapcsolódó személy jogorvoslati joga.

## 5.2.2. Joghatóság, hatáskör és illetékesség

A joghatóság, a hatáskör és az illetékesség három olyan tényezőt jelent a közigazgatási eljárásjogban, amelyeknek a meglétét valamennyi közigazgatási hatóság köteles megvizsgálni az eljárása során. E három tényező megléte vagy hiánya ad választ azon kérdésre, hogy valamely közigazgatási hatóságnak adott ügyben el kell-e járnia, vagy sem. A mindhárom tényezőre adandó igenlő válasz megalapozza adott közigazgatási hatóság eljárási kötelezettségét, míg bármelyik hiánya kizárja adott közigazgatási hatóság eljárását.

Az eljárási kötelezettség egyértelmű tisztázása érdekében a közigazgatási hatóság köteles a joghatóságát, illetve ezzel összefüggésben az alkalmazandó jogot, valamint hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból vizsgálni.

### *A joghatóság*

A joghatóság fogalma a hatósági ügyeknek a magyar, illetőleg külföldi hatóságok közötti megosztásával összefüggő fogalom, azaz bátran nevezhetjük nemzetközi hatáskör-megosztásnak. A joghatóságot alapvetően az állampolgárság, a bejegyzés helye, illetve a területi elhelyezkedés befolyásolja.

Ennek megfelelően főszabályként (e főszabálytól nemzetközi szerződés, uniós jogszabály vagy hazai különös eljárási norma alapozhat meg eltérést)

- a magyar állampolgárságú, illetve Magyarországon bejegyzett ügyfelek ügyeiben Magyarországon magyar közigazgatási hatóság jár el;
- a nem magyar állampolgárságú, illetve a nem Magyarországon bejegyzett ügyfelek esetében Magyarországon a magyar hatóság akkor jár el, ha az eljárásban uniós vagy magyar jogszabályt kell alkalmazni.

### *A hatáskör*

A hatáskör vizsgálata már feltételezi a joghatóság meglétét, azaz a hatósági ügyeknek a magyar közigazgatási hatóságok közötti megosztását mutatja meg.

A hatáskör telepítéséről minden esetben jogszabálynak kell rendelkeznie. A telepítő jogszabálynak mindig pontosan meg kell határoznia az első fokon eljáró hatóságot.

A másodfokú (a fellebbezést elbíráló) hatóság jogszabályban való megjelölésére általában nincsen szükség, ez csak abban az esetben kötelező, ha

- a Ket. általános szabályai alapulvételével e hatóság egyértelműen nem állapítható meg, illetőleg
- a jogalkotónak az a kifejezett szándéka, hogy az általános szabályoktól eltérően telepítse a hatáskört.

A hatáskör fogalmához szorosan hozzátartozik két elvi jelentőségű törvényi tilalom, a hatáskör elvonásának tilalma, illetőleg a hatáskör átruházásának tilalma.

A hatáskör elvonásának tilalma a közigazgatási hatósági jogalkalmazás törvényes működésének zálogaként fogalmazható meg, azt biztosítja, hogy a hatáskör címzettje teljes körű felelősséggel, külső ráhatástól függetlenül járjon el a hatáskörébe tartozó hatósági ügyben.

A közigazgatási hatóság jogszabályban meghatározott hatáskörét egyetlen más hatóság nem vonhatja el, sem pozitív (azaz ténylegesen elvéve a hatáskört), sem negatív (azaz a meghozandó döntésre vonatkozó utasítással) értelemben.

E garanciális szabály alól vannak azonban fontos kivételek:

- amennyiben a közigazgatási hatóság nem tesz eleget a hatásköréből fakadó eljárási kötelezettségének, e jogellenes mulasztás egyik lehetséges jogkövetkezményeként a mulasztó hatóság felügyeleti szerve a mulasztó hatósággal azonos hatáskörű másik hatóságot (az ún. kijelölt hatóság) jelöl ki;
- hatósággal szemben felmerült kizárási ok esetében a hatóság felügyeleti szerve által kijelölt másik azonos hatáskörű hatóság jár el.

A hatáskör, illetve hatáskörgyakorlás átruházásának tilalma azt célozza, hogy az adott hatósági jogkör jogszabályi címzettje se szabadulhasson eljárási kötelezettségétől, hanem a jogalkotó akaratának megfelelően viselje a hatáskör-telepítésből fakadó jogalkalmazói felelősségét. E tilalom alól pragmatikus megfontolásból törvény kivételt tehet. Ilyen kivétel következik 2012. december 31-ig az Ötv., 2013. január 1-jétől a Mötv. rendelkezéséből, melyre tekintettel a Ket. lehetővé teszi, hogy a képviselő-testület (közgyűlés) az önkormányzati hatósági hatáskörét – helyi önkormányzati rendeletben – átruházza a polgármesterre (főpolgármesterre, megyei közgyűlés elnökére), önkormányzati bizottságra, illetőleg hatósági igazgatási társulásra.

Előfordulhat, hogy valamely hatósági ügyben több különböző közigazgatási hatóság állapítja meg hatáskörét (pozitív hatásköri összeütközés), illetőleg hatáskörének hiányát (negatív hatásköri összeütközés). Mindkét típusú hatásköri összeütközés feloldását – amennyiben az érdekelt hatóságok nem jutottak megegyezésre – a törvény a Fővárosi Ítéletábrla kompetenciájába utalja.

A hatáskör általános értelemben munkamegosztási szabály. Meghatározza, hogy a szervezet hol helyezkedik el a társadalmi munkamegosztás rendszerében, milyen döntéseket, intézkedéseket hozhat, és ezt melyik (milyen típusú) szervezet hozhatja meg. Az alapvető hatásköri szabályokat a jogrendszeren belül az Alaptörvény tartalmazza. Meghatározza az Országgyűlés, a Kormány, az önkormányzatok, az Alkotmánybíróság, a bíróság, az ügyészség, az Állami Számvevőszék stb. alapvető hatásköri szabályait. Ez alapozza meg a szervezetek feladatára vonatkozó konkrét hatásköri szabályokat. A közigazgatási hatáskörök nem korlátozódnak kizárólagosan a hatósági ügyben való eljárás jogára, hanem kiterjednek a közigazgatási szervek minden olyan tevékenységfajtájára, amelyek gyakorlásakor a szerv jogosult közhatalmi jogkörben eljárni, döntést hozni, intézkedni. A Ket. szóhasználatában a hatáskör a törvény hatályának megfelelően (12. §) kizárólag a közigazgatási hatósági ügyekben való eljárás és döntés jogát jelenti. Azt, hogy a közigazgatási szerv milyen feltételek mellett milyen döntést hozhat, túlnyomórészt az anyagi jogi jogszabályok határozzák meg, ez adja meg a hatáskör tartalmát, a hatósági jogkört. Az anyagi jogi jogszabály határozza meg, hogy a hatóság milyen módon: kizárólag önállóan vagy a szakhatóság bevonásával, korlátozottan gyakorolhatja hatáskörét. Korlátozás esetén az érdemi döntéshozó szerv nem dönthet a szakhatóság nélkül [a Ket. 44. § (1a) bekezdésben foglalt esettől eltekintve], a szakhatóság pedig nem hozhat a hatósági ügyben érdemi döntést. A törvény tartalmazza a szakhatóság közreműködésére vonatkozó részletes szabályokat (44-45/A. §).

A jogalkotás során alapelveként került meghatározásra, hogy – törvényben meghatározott kivétel lehetősége mellett, (melyet a törvény 100. §-a határoz meg) – meg kell teremteni a fellebbezéshez való jogot. A fellebbezési jog gyakorlásához azonban a jogszabályban ki kell jelölni a fellebbezést elbíráló szervet. Abban az esetben, ha a törvény kizárja a fellebbezés jogát, akkor biztosítani kell azt, hogy az elsőfokú döntést bíróság felülvizsgálhassa.

Az önkormányzati rendszerrel egy időben létrejött az önkormányzati hatósági ügy fogalma. A jogalkotás során az elmúlt időszakban nem növekedett az önkormányzati hatósági ügyek száma. Megállapítható volt, hogy a döntéshozó testület laikus jellege és a jogorvoslat hiánya miatt az önkormányzati hatósági ügy típusának bevezetése nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket.

Az *Ötv./Mötv.* annak érdekében, hogy tovább növekedjék az önkormányzati hatósági ügyek száma, és kiküszöbölhetőek legyenek azok a problémák, amelyek az önkormányzati hatósági ügyekkel kapcsolatban jelentkeztek, lehetővé teszi, hogy a képviselő-testület a hatáskörét rendeletben átruházhassa. Az *Ötv./Mötv.* tételesen meghatározza azoknak a körét, akikre a képviselő-testület a hatáskörét átruházhatja. A képviselő-testület az önkormányzat rendeletében önkormányzati hatósági ügyben a hatáskörét a közgyűlés elnökére, a polgármesterre, a főpolgármesterre, a képviselő-testület bizottságára, illetve törvényben meghatározottak szerint létrehozott társulásra ruházhatja át. Ilyen esetben az átruházott hatáskörben hozott döntéssel szemben a fellebbezés elbírálására a képviselő-testület jogosult. Biztosítja a fellebbezési jogot a polgármester törvény alapján önálló hatáskörben hozott önkormányzati hatósági döntésével szemben is. Ilyen ügyekben a fellebbezés elbírálása szintén a képviselő testület hatáskörébe tartozik. Közigazgatási rendszerünk törvényes működésének követelménye, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét minden szerv tiszteletben tartsa, azt tőle ne vonja el, helyette – az ideiglenes intézkedés esetét kivéve – ne intézkedjen. A törvény a hatáskör átruházásának általános tilalmát továbbra is fenntartva részletesen meghatározza a kivétel lehetőségét. Hatáskör átruházására kivételesen, csak törvényben meghatározott esetben és az ott meghatározott másik hatóságra van lehetőség.

Az *Mtv.* figyelemmel az 1/2003. Közigazgatási-polgári jogegységi határozatra és a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 5. § (2) és (3) bekezdésben foglaltakra elválasztja egymástól a hatáskör átruházást és a kiadmányozási jog átruházását. A kiadmányozási jog átengedése a hatáskör címzettjének hatáskörét és személyi felelősségét nem érinti.

A kiadmányozási jog átruházása a szervezeti egység valamely vezető megbízatású személyére lehetséges és az szükséges hozzá, hogy a kiadmányozási jog átengedésének szabályai a szervezet belső szabályzatában meghatározásra kerüljenek. Az ügyfél tájékoztatását a hatáskör címzettjéről és a kiadmányozási jog gyakorlójáról, oly módon biztosítja a törvény [Ket. 72. § (1) bekezdés f) pontja], hogy ha a két személy nem azonos, akkor a döntésben egyaránt szerepelnie a hatáskör gyakorlója nevének, hivatali beosztásának, valamint a döntés kiadmányozója nevének és beosztásának is. A törvény kimondja, hogy nem minősül hatáskörelvonásnak, ha az ügyben hatáskörrel rendelkező szerv helyett a Ket. szerint kijelölt más hatóság jár el [Ket. 20. § (3) bekezdés]. Tisztázza a Ket. azt is, melynek alapján nem minősül hatáskör elvonásnak, ha törvény vagy kormányrendelet alapján több hatóság a hatáskörét megosztva gyakorolja az alábbiak szerint.

Az *Mtv.* a Ket. 38/A. §-ának beillesztésével megteremtette az egyablakos ügyintézési modellt. Ez az ügyfélbarát eljárás abban nyújt segítséget, hogy az ügyfél egy kijelölt hatóságnál nyújthassa be az ügye elintézéséhez szükséges összes kérelmet. Ennek alapján tehát nem csak az nem minősül hatáskör elvonásnak, ha az ügyben hatáskörrel rendelkező szerv helyett a felügyeleti szerv a mulasztóval azonos hatáskörű másik szervet jelöl ki, hanem az sem minősül hatáskör-elvonásnak, ha törvény vagy kormányrendelet alapján a hatáskörét több hatóság megosztva gyakorolja. Az egyablakos ügyintézési modell lehetővé teszi, hogy a kijelölt hatóság bizonyos hatásköröket gyakorolhasson. Ilyen, hogy a Ket.-ben meghatározott esetben a kijelölt hatóság az érdemi döntésre jogosult hatóság hatáskörét elvonja (pl. érdemi vizsgálat nélküli elutasítás, az eljárás megszüntetésének esete) vagy, hogy – a törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott esetben – egyes hatásköröket osztottan gyakorolják a hatóságok (pl. hiánypótlásra való felhívás, döntés közlése). A törvény kizárja a hatásköri vitát a közigazgatási szervek és a bíróság között, amikor – tartalmában megismételve a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 6. §-át – kimondja: ha a bíróság valamely ügyben a hatáskörét vagy annak hiányát állapította meg, vagy az ügy érdemében határozott, ez a döntés az eljáró hatóságra kötelező [I. Ket. 19. § (5) bekezdés].

E rendelkezésből az állapítható meg, hogy a bíróság és a közigazgatási szerv közötti hatásköri vitát a törvény oly módon rendezzi, hogy biztosítja a bíróság álláspontjának elsőbbségét.

A bíróságnak a saját hatáskörét megállapító döntése esetén a közigazgatási szerv nem járhat el és nem hozhat érdemi döntést. Ilyen esetben a közigazgatási szerv az előtte folyó eljárás állására tekintettel az ügyfél kérelmét érdemi vizsgálat nélkül elutasítja [I. Ket. 30. § b) pont], az eljárást megszünteti [I. Ket. 31. § a) pont], ha pedig érdemi határozatot hozott, akkor a határozat a Ket. 121. § (1) bekezdésének b) pontja alapján semmis. Ugyanezt a szabályt kell alkalmazni akkor is, ha a bíróság az ügy érdemében határoz. A bíróság ugyanis akkor dönt érdemben, ha az ügyet a saját hatáskörébe tartozónak tekintette. Ha a bíróság a döntésében a hatáskörének hiányát állapította meg, akkor abból viszont nem következik automatikusan, hogy a kérdésben a közigazgatási hatóságnak van hatásköre. (Lehetséges ugyanis, hogy az ügy nem közigazgatási hatósági ügy. A törvény ismertetett rendelkezése csak a bíróság és a közigazgatási szerv közötti hatásköri viták kiküszöbölését szolgálja, és nem vonatkozik azokra az esetekre, amikor a bíróság a közigazgatási szerv döntését érdemben felülvizsgálja.

A hatóság eljárási kötelezettséggel kapcsolatban a módosítás világossá teszi, hogy nemcsak a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén, hanem a felügyeleti szerv kijelölése esetén – a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező, de mulasztó vagy kizárt hatóság helyett is – köteles eljárni.

A Ket. 20. §-a tartalmazza a hatóság mulasztása esetén irányadó eljárást. A hatóság mulasztására vonatkozó eljárási rend összhangban áll azzal is, hogy a Ket. alapján jogszabályban meghatározott esetekben a hatóság „hallgatása”, mulasztása beleegyezésnek minősül: ilyen esetekben indokolatlan másik hatóság kijelölése és az eljárás folytatása, hiszen a kérelmezett jog megadottnak tekintendő az ügyintézési határidő elmulasztásával.

A felügyeleti szerv soron kívüli eljárásra utasítja a mulasztó hatóságot, ha pedig a hatóság továbbra sem teljesíti eljárási kötelezettségét, másik hatóságot jelöl ki. A Ket. szabályozza az azon hatóságok mulasztása esetén követendő eljárást, amelyektől valamilyen oknál fogva az ügy nem vonható el, így az eljárásra másik hatóság nem jelölhető ki. A Ket. szerint nem vonható el például a hatósági igazolvány, bizonyítvány kiállítása, ellenben a hatósági ellenőrzési kötelezettség nem tekinthető olyan hatáskörnek, amely egyetlen hatóság munkájához kötődne, így hatósági ellenőrzés elmulasztása esetén van helye másik hatóság kijelölésének.

A Ket. biztosítja az ügyfél megfelelő tájékoztatását: a felhívást intéző szerv köteles értesíteni az ügyfelet a felhívás megtételéről, az értesítés pedig kitér arra is, hogy ha az önkormányzati hatóság továbbra sem jár el, az ügyfél a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz – a területileg illetékes törvényszékhez – fordulhat.

A Ket. meghatározza az önkormányzati hatósági ügyekben történő mulasztásra vonatkozó szabályokat. A helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős szerv (fővárosi és megyei kormányhivatal) kötelezi az önkormányzati hatóságot, hogy soron kívül, illetve legközelebbi testületi ülésén, de legkésőbb harminc napon belül járjon el. Az ügyfél értesítése a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős szervének a kötelezettsége, ha az önkormányzati hatóság a felhívás ellenére továbbra sem jár el, ekkor az ügyfél a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz – a területileg illetékes törvényszékhez – fordulhat. Az önkormányzati hatósági ügyben a felhívás eredménytelensége esetén az ügyfél vagy a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős szerv, továbbá, ha az ügyben nincs felügyeleti szerv, vagy a felügyeleti szerv az intézkedési és eljárási kötelezettségének nem tesz eleget, az ügyfél kérelmére a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság – a területileg illetékes törvényszék – kötelezi a közigazgatási hatóságot az eljárás lefolytatására.

Végül az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvénnyel (a továbbiakban: Ütv.) összhangban a Ket. tartalmazza, hogy a mulasztás megszüntetésére felszólító ügyészi felhívásban megállapított határidő eredménytelen elteltét követően az ügyész a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz fordulhat a hatóság eljárásra kötelezése iránt.

### *Az illetékesség*

Az illetékesség fogalma a hatósági ügyeknek az azonos hatáskörű magyar hatóságok közötti megosztásával függ össze. Az illetékesség vizsgálatának természetesen csak akkor van jelentősége, amikor valamely hatósági ügyet a jogalkotó több azonos (akár egyfajta, akár különböző) hatóság hatáskörébe telepít. Az azonos hatáskörű hatóságok közül az illetékességi okok figyelembevételével kell meghatározni az eljárásra jogosult és köteles közigazgatási hatóságot.

A *Ket. négy* általános *illetékességi okot* ismer, melyek az alábbiak:

- a természetes személy ügyfél lakó- vagy tartózkodási helye, ennek hiányában szálláshelye, illetve a nem természetes személy ügyfél székhelye (telephelye, fióktelepe);
- az ügy tárgyát képező ingatlan fekvése;
- az ügy tárgyát képező tevékenység gyakorlásának (tervezett gyakorlásának) helye;
- a jogellenes magatartás elkövetésének helye.

A *Ket.* a négy általános illetékességi okhoz *további három illetékességi okot* állapít meg, amikor kimondja, hogy hatósági bizonyítvány kiadására a fenti illetékességi okokon túl az a hatóság is illetékes, amelynek:

- területén a bizonyítandó tény bekövetkezett, illetve az állapot tartott vagy megszűnt;
- területén a bizonyítással kapcsolatos dolog van, vagy a bizonyítani kívánt időszakban volt;
- nyilvántartása az adatot tartalmazza.

Az általános illetékességi okokon túl a *Ket.* speciális illetékességi okokat is megállapít, például amikor ügyfél lakcíme ismeretlen.

Ha valamely hatósági ügyben – különböző illetékességi okok alapján – több közigazgatási hatóság illetékes az eljárásra, a megelőzés elvét kell alkalmazni, amely szintén speciális illetékességi oknak minősíthető. Ennek alapján a több illetékes hatóság közül az a hatóság jogosult és köteles eljárni, amely az eljárást elsőként indította meg.

Az illetékességi összeütközések feloldását is elsősorban az érintett közigazgatási hatóságoknak kell megkísérelniük. Ennek eredménytelensége esetén az illetékességi vitát a legközelebbi közös felügyeleti szerv dönti el. Ha pedig ilyen szerv nincsen, a Kormánynak a vita eldöntését kérő hatóság székhelye szerint illetékes általános hatáskörű államigazgatási szerve (a megyei, illetve a fővárosi kormányhivatal) vezetőjének kell döntenie.

Ha jogszabály több hatáskörrel rendelkező hatóságot határoz meg, e hatáskörök tekintetében a hatóságok eljárásának alapjául szolgáló illetékességi oknak azonosnak kell lennie, így kerülhető el, hogy az egyes hatóságok illetékessége között átfedés vagy hiány legyen (pl. az egyik régióban székhellyel rendelkező hatóság az ügyfél lakhelye, a másikban lévő hatóság a jogsértés észlelésének helye alapján legyen illetékes). Nincs lehetőség ebből következően arra, hogy az illetékességi okokat megállapító jogszabály az illetékesség meghatározásán keresztül a hatáskörrel rendelkező több hatóság közül valamelyiknek kizárólagos illetékességet biztosítson. A *Ket.* úgy rendelkezik, hogy ha törvény vagy kormányrendelet hatósági ügyben több hatóságot jogosít fel valamely hatáskör gyakorlására, jogszabály a hatóságok illetékességére csak azonos okot állapíthat meg. A megelőzés szabályainál a *Ket.* biztosítja az ügyfél számára azt a lehetőséget, hogy több illetékes hatóság között választhasson: a megelőzés szabályának szigorú érvényesítése esetén ugyanis nem lenne lehetőség arra, hogyha a lakóhely szerint illetékes hatóság már megindítja az eljárást, az ügy átkerülhessen a tartózkodási hely szerinti, tehát az ügyfél számára közelebb eső illetékes hatósághoz.

A közigazgatási szerv az illetékességi területén a hatáskörébe tartozó ügyben köteles eljárni. Az illetékesség annak meghatározását jelenti, hogy adott ügyben az azonos hatáskörű közigazgatási szervek közül melyik jogosult eljárni.

A közigazgatási szervek illetékességi területének ismerete mind az ügyfelek jogainak érvényesülése, mind a közigazgatási szervek működése szempontjából nélkülözhetetlen. Az illetékességet megalapozó okokat jogszabályban kell megállapítani.

Figyelemmel kell lenni arra, hogy a közigazgatási szerv általános működési területe egyes esetekben eltérhet a közigazgatási szervnek az adott hatósági ügyekre nézve meghatározott illetékességi területétől. Erre a legújabb példa az, hogy a kistérségi székhely település jegyzőjéhez telepített államigazgatási hatósági ügyekben ez a jegyző illetékes a jogszabályban meghatározott – több települést magában foglaló – kistérséghez tartozó hatósági ügyekben eljárni. Az illetékesség az azonos hatáskörű szervek közötti munkamegosztást szabályozza. Az illetékességi okok pontos, teljes körű törvényi felsorolására a közigazgatási ügyek sokszínűségére tekintettel nincs lehetőség. A törvény nem ad tételes felsorolást az illetékességi okokról, hanem a leggyakrabban előforduló illetékességi okokat fogalmazza meg azzal, hogy jogszabály attól eltérően is rendelkezhet. Az ügy jellege, tárgya, az ügyfél jogai gyakorlásának biztosítása, a bizonyítás megkönnyítése azok a szempontok, amelyek alapján az általános illetékességi okok megállapításra kerültek. A törvény az általános illetékességi okok között első helyen az ügyfél lakcímét, lakó-, tartózkodási helyét, ennek hiányában szálláshelyét – az Mtv. rendelkezése alapján együtt lakcím –, székhelyét, telephelyét, fióktelepét – 1 az Mtv. rendelkezése alapján együtt székhely – jelöli meg. Azokban az esetekben, amikor a jogi személy ügyfélnek több telephelye, fióktelepe van, vagy akár az ország egész területén működik, jogszabály előírhatja, hogy az ügyfél székhelye határozza meg az eljáró hatóság illetékességét. A törvény ingatlanra (termőföldre, házra, egyéb épületre, lakásra, házhelyre stb.) vonatkozó ügyben annak a hatóságnak az illetékességét határozza meg, amelynek területén az ingatlan fekszik. Az eljáró hatóság ismerheti az ingatlanra vonatkozó jogokat, tényeket, helyismerettel rendelkezhet, a hasonló ügyekben azonos mérlegelési szempontokat alkalmazhat.

A fentiek alapján az eljárás gyorsabb lefolytatása és szakszerűbb lebonyolítása biztosítható (pl. a kisajátítással, kilakoltatással, építési, bontási, használatbavételi engedéllyel kapcsolatos ügyekben). Azokban a közigazgatási ügyekben, amelyek engedélyhez vagy bejelentéshez kötött tevékenységgel kapcsolatosak, az a hatáskörrel rendelkező szerv jár el, amelynek területén a tevékenységet gyakorolják vagy gyakorolni kívánják. Engedélyhez vagy bejelentéshez kötött tevékenységgel kapcsolatos ügyekben a tevékenységi területen azt a területet kell érteni, ahol az ügyfél jogszerűen működik, dolgozik, illetve ahol a tevékenység végzésével kapcsolatos telephelye van. Az illetékesség meghatározásánál figyelemmel kell lenni arra is, hogy a tevékenység folytatása befolyásolhatja a környezet állapotát és az ott élők életkörülményeit. A jogellenes magatartás elkövetőjével szemben az a hatóság illetékes, melynek területén a cselekményt elkövették. Az eljárás gyors lebonyolítása, az elkövetett jogellenes magatartás (cselekmény) miatt indokolt volt lehetőségként megfogalmazni az általános illetékességi szabályt.

Kialakulóban vannak olyan szervek, amelyek esetében az illetékességi terület és az illetékesség már nem értelmezhető. Így pl. az ügyfél az okmányirodák hatáskörébe tartozó egyes ügyekben az ország területén működő – a kirendeltségeket és a központi irodákat is ideértve immár több mint 300 – okmányiroda bármelyikéhez fordulhat. Ezt az teszi lehetővé, hogy az okmányirodák a központi adatbázisra támaszkodva dolgoznak, az pedig bármely okmányiroda számára elérhető. Egyébként egy nagy bevásárlóközpontban működő okmányirodának, vagy a Központi Okmányirodának, amelynek eleve nincs is kijelölt illetékességi területe, illetékessége az ország egész területére kiterjed.

Ha az ügyfél lakcíme ismeretlen, az illetékességet az ügyfél utolsó ismert hazai lakcíme alapján kell megállapítani. Abban az esetben, ha nem állapítható meg az ügyfél utolsó ismert hazai lakcíme, a törvény szerint az eljárásra az adott ügyfajtában a fővárosban eljárásra jogosult hatóság, míg a jegyző hatáskörébe tartozó ügyben a fővárosi főjegyző az illetékes. Ezek a szabályok biztosítják, hogy az illetékes hatóság hiánya ne akadályozza az eljárás lefolytatását.

### *Az eljárási kötelezettség*

A jogállami működés, a közigazgatási jogalkalmazás törvényessége és az ügyféli jogok nézőpontjából is kiemelkedő jelentősége van a közigazgatási hatóságot terhelő eljárási kötelezettség törvényi rögzítésének. Ennek alapján a közigazgatási hatóság a joghatósága alá és a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén – az ügyfajta irányadó ügyintézési határidőn belül – köteles eljárni. E kötelezettség megszegése esetén a mulasztás jogkövetkezményeit kell alkalmazni, melynek során főszerep jut a mulasztó hatóság felügyeleti szervének.

Jogellenes mulasztás esetén az ennek megállapításától számított nyolc napon belül a felügyeleti szerv – akár az érintett ügyfél erre irányuló kérelme alapján, akár hivatalból eljárva – a mulasztó hatóságot az eljárás soron kívüli lefolytatására utasítja. A soronkívülség mellett az utasításban meghatározott konkrét határidő eredménytelen eltelte után a felügyeleti szerv az eljárás lefolytatására haladéktalanul egy másik, a mulasztó hatósággal azonos hatáskörű hatóságot jelöl ki. Ezzel egyidejűleg a felügyeleti szerv köteles a mulasztó hatóság vezetője ellen fegyelmi eljárást kezdeményezni; e kezdeményezés alapján a fegyelmi eljárás lefolytatása kötelező.

Eltérő szabályok vonatkoznak arra az esetre, ha a mulasztó egy önkormányzati hatóság. Ekkor a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős szerv (a fővárosi, megyei kormányhivatal) vezetője hívja fel a mulasztó tisztségviselőt vagy testületet, hogy soronkívül, illetve a testület legközelebbi ülésén, de legkésőbb harminc napon belül határozzon. Amennyiben kormányhivatal felhívása nem jár eredménnyel, a kormányhivatal vagy az ügyfél kérelmére a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság (az illetékes megyei, fővárosi törvényszék) nemperes eljárásban kötelezi a hatóságot az eljárás lefolytatására.

Ugyanez a szabály alkalmazandó akkor, ha az adott ügyben nincs felügyeleti szerv, vagy a felügyeleti szerv nem tesz eleget az intézkedési, eljárási kötelezettségének; mindezen esetekben az ügyfél kérelme alapján kerül sor a bírósági kötelezés kibocsátására.

A közigazgatási hatósági jogalkalmazásban létezik egy speciális eljárási kötelezettség is, amikor a kötelezettség független a joghatóságtól, a hatáskörtől és az illetékességtől. Ha ugyanis valamely hatóság olyan helyzetet észlel, amelynél a késedelem elháríthatatlan kárral vagy veszéllyel járna, köteles megtenni az ennek elhárításához szükséges ideiglenes intézkedést. A megtett ideiglenes intézkedésről köteles haladéktalanul értesíteni a joghatósággal és hatáskörrel rendelkező illetékes hatóságot, amely az ideiglenes intézkedés szükségességét felülvizsgálja, és szükség esetén megteszi a megfelelő intézkedést.

### *A jogsegély*

Főszabályként a közigazgatási hatóság csak illetékességi területén járhat el, folytathat le különféle eljárási cselekményeket (pl. tanúmeghallgatás, helyszíni szemle). Az illetékességi területen kívül felmerülő, az adott ügy tényállásának tisztázásához szükséges eljárási cselekmények megtétele céljából az eljáró közigazgatási hatóság a jogsegély intézményét veszi igénybe.

Belföldi jogsegély esetén az erre irányuló megkeresést az adattal, bizonyítékkal stb. rendelkező hatósághoz, más esetekben (pl. eljárási cselekmény megtétele végett) az ügy jellegétől függően a megkereső hatósággal azonos hatáskörű illetékes szervhez, ennek hiányában az illetékes települési önkormányzat jegyzőjéhez kell intézni. A belföldi jogsegély iránti kérelmet a megkeresett hatóság adatszolgáltatás, iratküldés stb. esetén nyolc napon belül, eljárási cselekmény megtételének szükségessége esetén pedig tizenöt napon belül köteles teljesíteni, ettől eltérően viszont szemle lehallgatására, tanú meghallgatására harminc nap áll a megkeresett szerv rendelkezésére.

Ha az adat elektronikusan rögzített nyilvántartásban áll rendelkezésre, a megkeresést öt napon belül kell teljesíteni. Nyilvánvaló, hogy az ilyen nyilvántartásból való adatszolgáltatás nem bonyolult eljárási cselekmény, így határidőben való teljesítése nem okozhat problémát.



Ha az eljárásban szükségessé váló adat, irat stb. külföldön található, illetve a szükséges eljárási cselekmény külföldön végezhető el, a magyar hatóság a nemzetközi jogsegély intézményét alkalmazza. Nemzetközi jogsegély igénybevételére közigazgatási jogsegélyegyezmény, együttműködési megállapodás vagy viszonyossági gyakorlat alapján, valamint akkor kerülhet sor, ha ezt nemzetközi szerződés lehetővé teszi.

Jogsegélyre a hatósági eljárásban akkor kerül sor, ha a hatáskörrel rendelkező illetékes szervnek az adott ügy intézése során olyan adatra, tényre, iratra vagy bizonyítékra van szüksége, amely más hatóságnál van, vagy onnan szerezhető be, illetőleg ha olyan eljárási cselekményt kell végeznie, amely más hatóság illetékességi területén foganatosítható. Ezen túlmenően sor kerülhet jogsegély kérésére, ha az ügyfél jogos érdeke vagy a költségtakarékosság azt indokoltá teszi. A jogsegély az az eljárási cselekmény, amellyel a megkeresett hatóság a megkereső hatóságnak a felsorolt körülményekre, illetőleg cselekményekre irányuló kérelmét teljesíti. Belföldi hatóságtól kért jogsegély esetén a belföldi megkereső hatóság a meghatározott eljárási cselekmény elvégzésére, valamint ha azt az ügyfél jogos érdeke vagy a költségtakarékosság indokoltá teszi, megkeresi az ügyben azonos hatáskörű illetékes hatóságot, ha ilyen nincs, akkor a megkeresést a települési önkormányzat jegyzőjéhez kell intézni. Ha az országos hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerv konkrét ügyben jár el, a költségtakarékosságra figyelemmel vagy az ügyfél érdekében megkeresheti a területileg illetékes jegyzőt.

Törvényben meghatározott ügyfajtában – más hatóságon kívül – egyéb szervnek és személynek is küldhető belföldi jogsegély (megkeresés), vagyis meghatározott esetben a szolgáltató vállalatok és a munkáltatók is kötelesek teljesíteni a jogsegély-kérelmeket. Ez a szabály erősíti a közigazgatási hatósági eljárás szolgáltató jellegét.

**Ismeret-ellenőrző kérdések:**

- Sorolja fel az eljárási alapelveket!
- Melyek az ügyfél alapelvekben rögzített jogai és kötelezettségei?
- Mit jelent a Ket. tárgyi hatálya (közigazgatási ügy fogalma)?
- Kikre terjed ki a Ket. személyi hatálya?
- Kik minősülnek ügyfélnek, és kiket illet meg az ügyféli jogállás?
- Mely szervek intézhetnek közigazgatási hatósági ügyet?
- Ismertesse a jogsegély tartalmát!
- Hivatkozhat-e az ügyfél a fellebbezésében arra, hogy az elsőfokú hatóság eljárása során valamely eljárási alapelvet megsértette? (Igen, mert az alapelvek is a Ket. tételes jogi rendelkezései.)
- Közigazgatási hatósági ügynek minősül-e, ha egy ügyvédet fegyelmi eljárás eredményeként kizárnak a Kamara tagjai sorából? (Nem, mert a fegyelmi vagy etikai eljárás eredményeként történő nyilvántartásból való törlést a Ket. nem tekinti közigazgatási hatósági ügynek.)
- Ügyfélnek tekinthető-e a Levegő Munkacsoport egy környezetvédelmi hatósági ügyben? (Ún. kvázi ügyfélnek tekinthető, mivel a környezetvédelmi törvény felhatalmazása alapján a környezetvédelmi ügyekben gyakorolhatja az ügyféli jogokat.)
- Az állampolgársági bizonyítvány kiállítása a Ket. vagy az állampolgársági törvény alapján történik? (A Ket. alapján, kivételként, mert állampolgársági eljárás egyébként a Ket. hatálya alól kivett eljárások körébe tartozik.)
- A hatáskör-átruházás tilalmába ütközik-e, ha a helyi önkormányzat képviselő-testülete az ún. önkormányzati hatósági ügyek intézését egyes bizottságaira ruházza? (Nem, mert a hatáskör-átruházás tilalma alól törvény – jelen esetben az önkormányzati törvény – kivételt tehet.)

## 6. A közigazgatási hatósági eljárás szakaszai

A közigazgatási hatósági eljárás több eljárási szakaszra különíthető el:

- az elsőfokú eljárás;
- a jogorvoslati eljárások, valamint
- a végrehajtási eljárás.

Az egyes eljárási szakaszok jellege, jelentősége, illetve előfordulási gyakorisága eltérő. A leggyakrabban megvalósuló eljárási szakasz természetesen – az akár kérelemre, akár hivatalból induló – elsőfokú eljárás (alapeljárás); a jogszabálysértést fel nem táró hatósági ellenőrzések kivételével gyakorlatilag valamennyi hatósági ügy megjárja az elsőfokú eljárás szakaszát.

Szintén gyakori a hatósági ellenőrzés lefolytatása (erre jellemzően hivatalból kerül sor), amely jogszabálysértés, illetve valamely kötelezettség nemteljesítésének feltárása esetén jellemzően az elsőfokú eljárás hivatalbóli megindításához vezet. Hatósági ellenőrzésre azonban a másodfokú eljárásban vagy végrehajtási eljárásban is sor kerülhet. Ebből következően a hatósági ellenőrzés nem önálló eljárási szakasz, hanem az egyes hatósági eljárási szakaszokban végzett hatósági cselekmény.

Az elsőfokú eljárásokhoz, illetve a hatósági ellenőrzésekhez képest viszont csak a hatósági ügyek töredékében kerül sor – akár ügyféli kérelem alapján, akár hivatalból – valamely jogorvoslati eljárásra, illetve végrehajtási eljárásra. Az elsőfokú eljárást a közigazgatási eljárásjogi szaknyelv gyakran alapeljárás néven is említi.

Ez a találó elnevezés azt juttatja kifejezésre, hogy a tipikus jellegű – tehát határozat kibocsátására irányuló – eljárás az elsőfokú eljáráson alapul, s a szükséghez képest erre az alapra épül rá azután a jogorvoslati eljárás, illetőleg a végrehajtási eljárás. Vannak azonban olyan eljárásfajták, amelyekben az elsőfokú eljárást a hatósági ellenőrzés megelőzi, amely azután vagy határozat kibocsátásával zárul, vagy nem. Ha ugyanis az ellenőrzést végző hatóság mindent rendben talál, fölösleges lenne határozatot hoznia.

### 6.1. A hatósági ellenőrzés

A hatósági ellenőrzés tárgya vagy a jogszabályban foglaltak hatályosulásának, vagy a jogerős hatósági döntésben (jellemzően hatósági határozatban) megállapított kötelezettségek teljesítésének vizsgálata.

Az első esetkörben bármely jogalkotó által kibocsátott jogszabály hatályosulása képezheti az ellenőrzés tárgyát (pl. a munkavédelmi előírásokat meghatározó törvény, vagy a települési önkormányzat helyi iparüzési adót bevezető rendelete).

A második esetkörben, a közigazgatási hatósági döntések esetében a hatósági ellenőrzés lefolytathatóságának feltétele az adott döntés (határozat, végzés) végrehajthatósága. A közigazgatási döntésnek tehát főszabályként jogerősnek kell lennie.

A Ket. meghatározza a *hatósági ellenőrzés eszközeit*

- adatszolgáltatás, iratbemutató és egyéb tájékoztatás kérésével megvalósuló ellenőrzés,
- helyszíni ellenőrzés, vagy
- ha jogszabály lehetővé teszi, a helyszínen vagy a hatósági nyilvántartáshoz telepített, illetve a folyamatba beépített ellenőrző rendszerből történő táv-adatszolgáltatás útján történő ellenőrzés.

Az egyes hatósági ellenőrzésfajtákon belül minden kétséget kizáróan a helyszíni hatósági ellenőrzés bír a legkiemelkedőbb jelentőséggel.

A hatósági ellenőrzést érintő koncepcionális új elem 2012. február 1-jétől, hogy a Ket. általános jelleggel ellenőrzési terv, majd ez alapján ellenőrzési jelentés készítését és közzétételét írja elő a hatóságok számára.

Több hatóságnál korábban is gyakorlat volt ilyen dokumentumok készítése, a kiszámítható jogalkalmazás és a hatóságok tevékenységének átláthatóságát szolgáló gyakorlat általánossá válása érdekében volt szükséges ezt a Ket.-be emelni. A Ket. mindkét iratra vonatkozóan a legfontosabb tartalmi elemeket határozza meg (ellenőrzési időszak, ütemezés; illetve a hatósági ellenőrzések eredménye, száma, megállapított jogsértések száma), ezek konkrétumait – tehát az ellenőrzési időszak tényleges hosszát – a hatóság állapítja meg. A közzétételt érintően fontos korlát, hogy a közérdek védelmére tekintettel a Ket. úgy rendelkezik, hogy az ellenőrzési tervnek csak azokat a részeit és úgy kell közzétenni, hogy az ne veszélyeztesse az ellenőrzés céljait.

### **6.1.1. A helyszíni hatósági ellenőrzés**

A helyszíni hatósági ellenőrzés lefolytatásával kapcsolatos törvényi szabályozás középpontjában két fontos – esetenként egymással ütköző – alapelv érvényre juttatása áll: egyfelől az ellenőrzést az ügyfél (az ellenőrzés alá vont személy) lehető legnagyobb kíméletével kell végezni, másfelől az ellenőrzés során az ellenőrzés eredményességét mindig szem előtt kell tartani. A helyszíni ellenőrzéssel kapcsolatos részletes szabályok a két alapelv ütközése esetén az eljárás eredményességének biztosítják az elsődlegességet.

Garanciális jelentőséggel bír az ellenőrzési jegyzőkönyv elkészítése, amelyben a helyszíni ellenőrzés során tett megállapításokat, az ügyfél által tett nyilatkozatokat, illetve az esetleges lefoglalással kapcsolatos tényeket és körülményeket kell rögzíteni.

A helyszíni ellenőrzés során, abban az esetben, ha a hatóság nem tapasztal jogsértést, elegendő csupán egyszerűsített jegyzőkönyvet készíteni. Az egyszerűsített jegyzőkönyvet az ügyfél kérelmére a helyszínen át kell adni, vagy azt az ellenőrzés befejezésétől számított tíz napon belül meg kell küldeni. Ezzel szemben a jegyzőkönyv egy példányát – minden esetben, tehát akkor is, ha ezt az ügyfél külön nem kéri – át kell adni a helyszínen az ügyfélnek, illetve részére az ellenőrzés befejezésétől számított tíz napon belül azt meg kell küldeni. Ettől eltérően ha a döntés kizárólag a jegyzőkönyv megállapításain alapul, a hatóság mellőzheti a hatósági ellenőrzésről készült jegyzőkönyv külön megküldését.

### **6.1.2. A hatósági ellenőrzés jogkövetkezményei**

A hatósági ellenőrzés bármely fajtája esetében az ellenőrzés lezárultát követően, az ellenőrzés megállapításaitól függően a közigazgatási hatóság kétféle úton indulhat el. Ha a hatósági ellenőrzés az ellenőrzött személy vagy szerv önkéntes jogkövető, kötelezettségeket önkéntesen teljesítő magatartását állapította meg, az ellenőrzési jegyzőkönyv irattárba kerül, s az ügynek nem lesz további folytatása.

Ha viszont a közigazgatási hatóság az ellenőrzés eredményeként megállapítja, hogy az ügyfél a jogszabályban, illetve hatósági határozatban foglalt előírásokat megsértette, a hatóság saját hatáskörére és az ügy körülményeire (pl. a jogsértés súlyossága, a mentő körülmények léte) figyelemmel az ügynek az alábbi folytatásai lehetségesek:

- a hatóság felhívja az ügyfél figyelmét az ellenőrzés során feltárt jogszabálysértésre, és határidő megállapításával felszólítja annak megszüntetésére;
- a hatóság hivatalból megindítja az eljárást, és megteszi a szükséges intézkedéseket a jogszabálysértés megszüntetése érdekében, ideértve a hatáskörébe tartozó eljárási cselekmények megtételét és jogkövetkezmények megállapítását (a hatóság adott esetben a helyszíni ellenőrzés lezárásaként is közölheti döntését); és/vagy

- megkeresi az intézkedésre hatáskörrel rendelkező hatóságot, illetve fegyelmi, szabálysértési, büntető-, polgári vagy egyéb eljárást kezdeményez.

### **6.1.2.1. Közigazgatási bírság kiszabásának eljárásjogi alapjai**

A közigazgatási bírság kifejezés kifejezetten az anyagi jogi bírságok körét jelöli, ebbe az eljárási bírságok nem tartoznak bele, illetve a Ket. közigazgatási bírságra vonatkozó rendelkezései nem alkalmazhatók az egyéb jogkorlátozó, kötelező hatósági hatáskörökre, intézkedésekre sem (pl. valamely tevékenységvégzési engedély visszavonása tekintetében). Az anyagi jogi bírságok tekintetében jelentkezett az a probléma, hogy a jogalkotó – a hatóság mérlegelési lehetőségét kizárva – valamely jogszabálysértés esetére kötelezően írja elő a bírságolást. Meghatározott esetekben azonban úgy biztosít mérlegelést a bírságra, illetve annak mértékére vonatkozóan, hogy annak szempontjait a jogszabály nem határozta meg. Erre tekintettel a Ket. meghatározza az ágazati jogszabály által biztosított mérlegelési jogkör esetén az értékelendő szempontokat a bírság kiszabására és annak mértékére vonatkozóan.

A Ket. a közigazgatási bírság kiszabásának lehetőségét objektív és szubjektív határidő megállapításával szűkíti úgy, hogy a kiszabási jog iránti eljárás megindításának elévülése akkor következik be, ha a jogsértő magatartásnak a kiszabásra jogosult hatóság tudomására jutásától számított 1 év eltelt, de legkésőbb az elkövetéstől, azaz a jogsértő magatartás tanúsításától számított 5 év után. Az ezzel járó jogvesztés ösztönzőleg hathat a hatóságokra, arra készítheti őket, hogy kapacitásaikat minél megfelelőbben használják fel, gyakoribb és hatásosabb ellenőrzéseket folytassanak le.

A bírságkiszabási jog elévülésének objektív határideje: az a nap, amelyen a magatartás megvalósult, amennyiben viszont a bírságolandó cselekmény valamely jogsértő állapot fenntartásával valósul meg, csak a jogsértő állapot megszűnésének napjától kezdődik az elévülés.

A közérdek mind teljesebb érvényesülésének érdekében viszont az elévülés félbeszakítását is szükséges volt szabályozni, a Ket. megállapítja azokat az eseményeket, melyek bekövetkeztével az egyéves – elévülési jellegű – határidő a hatóság számára újrakezdődik. Ez a szabály lehetővé teszi, hogy az ügyfélnek az eljárás elhúzására irányuló magatartása vagy adott esetben egy széleskörűen lefolytatott bizonyítási eljárás lefolytatása ne legyen akadálya a bírságolásnak.

Végül arra szükséges felhívni a figyelmet, hogy a Ket. közigazgatási bírságra vonatkozó rendelkezései csupán szubszidiáriusan, kiegészítő jelleggel alkalmazandóak, a Ket. a hiányokat kívánja kipótolni. Így a hatályos szabályokat nem érinti, és arra is lesz lehetőség a továbbiakban, hogy az ágazati jogszabályok – figyelemmel az adott jogterület specifikumaira – további, illetve eltérő mérlegelési szempontokat határozzanak meg a bírság kiszabásakor, illetve összegének meghatározásakor, továbbá a bírságkiszabási jog elévülése kapcsán.

## **6.2. Az elsőfokú eljárás**

Az elsőfokú eljárásban előforduló eljárási jogintézmények, normák jelentős részükben – értelemszerűen a szükséges kisebb-nagyobb változtatásokkal – érvényesek a közigazgatási eljárás valamely más szakaszában, vagy akár az összes szakaszában is. Példának okáért a bizonyítás rendszerével, a bizonyítási eszközökkel összefüggő eljárási szabályokat kell alkalmazni – a bírósági felülvizsgálat kivételével – a jogorvoslati eljárásokban is, vagy a kérelemnek hatósági végzéssel való érdemi vizsgálat nélküli elutasítása mind a jogorvoslati eljárásokban (pl. a fellebbezési kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítása), mind a végrehajtási eljárásban (a végrehajtás iránti kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítása) alkalmazandó jogintézmény.

*Az elsőfokú hatósági eljárás folyamata* három szakaszra, éspedig

- az eljárás megindítására,

- a tényállás tisztázására (bizonyítás), valamint
- a döntés meghozatalára bontható fel.

### **6.2.1. Az eljárás megindítása**

A közigazgatási hatósági eljárás vagy az ügyfél aktivitásának eredményeképpen kérelemre, vagy – az ügyfelet az eljárásindítás szemszögéből passzív szerepre kárhozthatva – a hatóság elhatározása folytán hivatalból (ex officio) indul meg.

#### *Kérelemre induló eljárások*

A magyar közigazgatási eljárásjog hagyományosan egy szűkebb és egy tágabb értelmet tulajdonít a kérelem fogalmának. Szűkebb értelemben a kérelem egy olyan beadványt jelent, amelyben az ügyfél (a kérelmező) a beadványával megcélzott közigazgatási hatóságtól valamilyen jogosultságot (pl. engedélyt, hozzájárulást, kötelezettség elengedését) kér, valamint az igazolását kéri általában saját maga részére.

Tágabb értelemben a kérelem magában foglalja mindazokat a külső (tipikusan ügyféltől, de akár más személytől vagy szervtől kiinduló) kezdeményezéseket, amelyek eredményeképpen a közigazgatási hatóság megindítja az eljárást. A kérelem e tág fogalmába beletartozik a szűkebb értelemben vett kérelem (az ügyfél kérelme), a bejelentés, a nyilatkozat, más hatóság kezdeményezése (pl. a hatósági ellenőrzést követő intézkedési kötelezettség részeként), valamint a külön jogszabályban meghatározott panasz.

A 2009. október 1-jén hatályba lépett módosítás következtében azonban a Ket. szövegéből kikerült a tágabb értelemben vett beadványok megnevezésének felsorolása, ugyanakkor a kérelem kötelező tartalmi elemeinek felsorolása kiegészült azzal, hogy a kérelemnek tartalmaznia kell az ügyfélnek a hatóság döntésére vonatkozó kifejezett kérelmét.

A kiegészítés megkönnyíti a hatóságok számára a beadványok minősítését: vagyis annak eldöntését, hogy adott esetben kérelemről vagy közérdekű bejelentésről van-e szó, utóbbi esetben ugyanis legfeljebb az eljárás hivatalbóli megindításának van helye.

A kérelmet írásban és szóban is be lehet nyújtani. A kérelem telefonon a hatályos szabályok szerint csak a Ket. 34. § (2) bekezdésben meghatározott rendkívüli helyzetekben terjeszthető elő – ilyen helyzetben kivételt kell alkalmazni a főszabály alól, mely szerint joghatás kiváltására alkalmas cselekményt nem lehet telefonon folytatni. A Ket. az elektronikus kapcsolattartásra vonatkozó szabályokkal összhangban csak törvény számára teszi lehetővé, hogy elektronikus formanyomtatvány vagy szoftver kötelező alkalmazásáról rendelkezzen, egyéb jogszabály a kérelem más benyújtási formái mellett szabályozhatja ezek, illetve a nyomtatvány alkalmazását.

A hatóságnak az elektronikus tájékoztatás szabályai szerint meghatározott honlapon kell közzétennie a formanyomtatvány kitölthető, illetve letölthető, valamint a szoftver letölthető változatát. A hatóság nem követelheti meg a formanyomtatvány használatát, ha azt nem tette elérhetővé. Ha a hatóság a közzétételt elmulasztotta, nem szüntetheti meg az eljárást amiatt, hogy az ügyfél a formanyomtatvány hiányában nem tett eleget a hiánypótlási kötelezettségének. A Ket. világossá teszi azt is, hogy a kérelemre vonatkozó szabályok nem csupán az eljárás megindításáról szóló kérelemre vonatkoznak, hanem minden kérelemre, amellyel az ügyfél egyedi ügyben fordul a hatósághoz, így például igazolási kérelem esetén. E szabályból következik, hogy minden kérelmet tartalma szerint kell elbírálni, vagy hiányosság esetén hiánypótlási felhívásnak van helye.

#### *A kérelem*

A Ket. a kérelmet – tekintettel annak kiemelkedő garanciális jelentőségére – mind tartalmi, mind formai vonatkozásokban igen részletesen szabályozza.

Tartalmi vonatkozásait illetően a *kérelem kötelező elemei* az alábbiak:

- az ügyfél és képviselőjének neve (jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet ügyfél esetén annak megnevezése);
- az ügyfél lakcíme (székhelye, telephelye);
- ha az adott ügyfajtára vonatkozó különös eljárási szabály előírja: az ügyfél törvény alapján kezelhető azonosítója (pl. adóazonosító jel, adószám, TAJ szám);
- a jogszabályban előírt mellékletek (pl. építési engedély iránti kérelemnél a tervdokumentáció);
- az ügyfélnek a hatóság döntésére irányuló kifejezett kérelme.

Fentiekén túl a kérelem tartalmazhatja az elektronikus levélcímet és a távközlési (telefon, telefax) úton való elérhetőséget is. A kérelem megfogalmazásbeli, megnevezésbeli hiányosságai viszont nem járnak ezzel a jogkövetkezménnyel. Lényeges szabály ugyanis, hogy a kérelmet tartalma szerint kell elbírálni akkor is, ha az nem egyezik az ügyfél által használt elnevezéssel.

A magyar hatósági jogalkalmazás deklaráltan ügyfélbarát és szolgáltató jellege indokoltá teszi, hogy a jogi szabályozás tehermentesítse az ügyfeleket.

E szempontra figyelemmel a Ket. kimondja, hogy *a hatóság az ügyféltől nem kérheti*

- a szakhatósági állásfoglalás vagy az előzetes szakhatósági hozzájárulás csatolását, illetőleg
- az ügyfél azonosításához szükséges adatok kivételével olyan adat igazolását, amely nyilvános, vagy amelyet valamely hatóság, bíróság vagy a Magyar Országos Közjegyzői Kamara jogszabállyal rendszeresített nyilvántartásának tartalmaznia kell.

Emellett különleges adatok esetén az ügyfél kérheti, hogy az adattal rendelkező szerv az adatot az általa megjelölt hatóságnak továbbítsa.

A törvényi megfogalmazásból („nem kérheti”) ugyanakkor az is következik, hogy az ügyfél saját akaratából dönthet úgy, hogy bizonyos igazolásokat maga szerez be, s ilyen esetben (ha azok megfelelőek) a hatóság ezeket köteles elfogadni. A kérelmet az ügyfélnek a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező közigazgatási hatóságnál kell előterjesztenie. Ezen túlmenően a természetes személy ügyfél az első fokú eljárás megindítására irányuló kérelmét

- a lakcíme vagy foglalkoztatójának székhelye (telephelye) szerinti illetékes, azonos hatáskörű hatóságnál;
- ennek hiányában pedig a lakcíme vagy munkahelye szerint illetékes települési önkormányzat jegyzőjénél,
- a Kormány által rendeletben meghatározott ügyekben az integrált ügyfélszolgálati irodánál (vagyis a kormányablaknál) is előterjesztheti; ezekben az esetekben a kérelmet átvevő szerv továbbítja a kérelmet a hatáskörrel rendelkező illetékes közigazgatási hatósághoz.

A Ket. emellett keretjelleggel lehetővé teszi, hogy a magyar jogalkotó úgy rendelkezzen, hogy valamely jog megszerzéséhez szükséges több eljárást az ügyfél egy „ablaknál”, az ún. *közreműködő hatóságnál* tudjon megindítani. Az egyablakos eljárásoknak tehát a Ket.-ben foglalt szabályok csupán a közös magját alkotják, amelyeket az ágazatok szabadon alakíthatnak. Főszabályként ezért a Ket. „postás” szereppel ruházza fel a közreműködő hatóságot, amely a kérelmeket továbbítja a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságokhoz, amelyek önállóan járnak el, és amelyek külön-külön hozzák meg és közlik döntésüket az ügyféllel. A Ket. emellett maga is felruházza néhány hatáskörrel a közreműködő hatóságot, amely például jogosult a kérelem teljességét ellenőrizni, illetéket és díjat beszedni, illetve meghatározott esetekben érdemi vizsgálat nélkül elutasítani a kérelmet, ebből a palettából azonban az ágazati jogalkotó el is hagyhat egyes jogosítványokat konkrét ügynél. A közreműködő hatóság funkciója természetesen nem az, hogy még eggyel bővítse azon hatóságok számát, amelyekkel az ügyfélnek kapcsolatot kell tartania.

A szabályozás alapja az, hogy jelenleg is tipikusan több hatósági eljárást kell lefolytatni ahhoz, hogy az ügyfél egyetlen jogot végül gyakorolni tudjon, például gazdasági, kereskedelmi tevékenységet folytathasson. Az ügyfél terheit csökkenti, ha az összes eljárást egy hatóság megkeresésével meg tudja indítani, ezt követően pedig a szükséges hatósági eljárások párhuzamosan folyhatnak.

### *A kérelem vizsgálata*

A kérelemre indult eljárásokban kiemelkedő fontossága van a beérkezett kérelem alapos és körültekintő előzetes vizsgálatának. Nem fogadhatja be a közigazgatási hatóság az ügyfél kérelmét, ha abból nyilvánvalóan megállapítható, hogy

- a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának van helye, vagy
- a kérelmet át kell tenni a hatáskörrel rendelkező illetékes hatósághoz.

A közigazgatási hatóság a befogadott kérelmet haladéktalanul ellenőrzi abból a szempontból, hogy a kérelem tartalmazza-e

- a törvény által előírt kötelező tartalmi elemeket (az ügyfél azonosítására szolgáló adatok, a szükséges melléletek – részletesebben lásd a korábbiakban leírtakat);
- a hatóságnak van-e joghatósága, hatásköre és illetékessége az ügy bírálására,
- ideiglenes intézkedés vagy ideiglenes biztosítási intézkedés alkalmazásának van-e helye.

Ha a vizsgálat eredményeként a kérelem valamely hiányossága, fogyatékosága derül ki (pl. nem csatolták valamelyik mellékletet), akkor a hatóság hiánypótlási felhívást bocsát ki. Előfordulhat még olyan eset is, amikor a kérelem alapján egyértelműen megállapítható, hogy előzetes kérdés elbírálására van szükség (kötelező felfüggesztési ok); ekkor az eljáró hatóság – lényegében az eljárás megindításával egyidejűleg – az eljárást az előzetes kérdés elbírálásáig felfüggeszti.

### *A kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítása*

Ha a közigazgatási hatóság a kérelem előzetes vizsgálata során a következő esetek valamelyikének fennforgását észleli, a kérelmet nem fogadhatja be, azt érdemi vizsgálat nélkül, nyolc napon belül végzéssel el kell utasítani.

A törvény alapján nem fogadható be a kérelem, ha

- az eljárásra magyar hatóságnak nincs joghatósága;
- a hatóságnak nincs hatásköre vagy nem illetékes, és a kérelem áttételének nincs helye;
- a kérelem nyilvánvalóan lehetetlen célra irányul;
- jogszabály a kérelem előterjesztésére határidőt vagy határnapot állapít meg, és a kérelem idő előtti vagy elkésett;
- a hatóság a kérelmet érdemben már elbírálta, és változatlan tényállás és jogi szabályozás mellett ugyanazon jog érvényesítésére irányuló újabb kérelmet nyújtottak be, és újrafelvételnek nincs helye, feltéve, hogy a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítását jogszabály nem zárja ki;
- a kérelem nyilvánvalóan nem az előterjesztésére jogosulttól származik; vagy
- a kérelem tartalmából megállapítható, hogy az ügy nem hatósági ügy.

Nem számít a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának indokául önmagában az, ha a kérelem áttételének alapjául szolgáló adatok hiányoznak, és azok hivatalból sem állapíthatóak meg. Az ilyen esetekben a jövőben hiánypótlási felhívást kell kibocsátani, és annak alapján az ügyet áttenni. A hiánypótlás elmulasztása esetén pedig a hatóság az eljárást megszüntetheti. A törvény kimondja, hogy a kérelem érdemi vizsgálat nélkül elutasítható, ha a kérelem idő előtti.

Abban az esetben ugyanis, ha jogszabály vagy a hatóság meghatározza azt a határidőt, amelyen belül a kérelem benyújtható, akkor a legkorábbi időpontot megelőzően benyújtott kérelem elbírálására nincs lehetőség, és hatását tekintve azonosan kell kezelni, mint azt az esetet, amikor a kérelem benyújtása a jogszabály vagy a hatóság által meghatározott határidőn túl történik. A törvény úgy rendelkezik, hogy érdemi vizsgálat nélkül elutasítható a kérelem, ha az nyilvánvalóan nem az előterjesztésre jogosulttól származik.

Ha jogszabály anyagi jogi szempontok szerint meghatározza, hogy pontosan ki jogosult a kérelmet benyújtani, akkor a hatóság a kérelem előzetes, a hiánypótlás szabályaira tekintettel történő vizsgálata során megállapíthatja a jogszabályi feltételek hiányát, ilyenkor indokolatlan az eljárás lefolytatásának és érdemi döntés meghozatalának az elvárása, lévén az eljárás eredményeként csak elutasító döntés születhet. A kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító végzés ellen önálló fellebbezésnek, illetve bírósági felülvizsgálat iránti keresetlevél előterjesztésének van helye.

### *Áttétel*

Amennyiben tehát a hatóság a kérelem első vizsgálata alapján hatáskörének vagy illetékességének hiányát észleli, a kérelmet nem fogadhatja be, azt haladéktalanul, de legkésőbb nyolc napon belül átteszi a hatáskörrel vagy illetékességgel rendelkező hatósághoz. Az áttételről egyidejűleg az ügyfelet is értesíteni kell. (Ehhez kapcsolódóan megjegyezzük, hogy – bár itt tipikus – az áttétel szükségessége akár az eljárás folyamán később is felmerülhet, ekkor az ügyet az addig keletkezett valamennyi irattal egyetemben kell áttenni a hatáskörrel rendelkező illetékes hatósághoz.)

### *Hiánypótlási felhívás*

Ha a hatóság a kérelem előzetes vizsgálatának eredményeként annak befogadhatóságát állapította meg, viszont egyúttal azt is észleli, hogy az ügyfél a kérelmet hiányosan nyújtotta be, ez utóbbi hiányosság nem akadályozza az eljárás megindításának. Ekkor az eljáró hatóság a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül hiánypótlásra hívja fel a kérelmező ügyfelet.

A hiánypótlási felhívásról szóló végzésben a következő tartalmi elemeket kell megjeleníteni:

- az ügyféltől elvárt hiánypótlás pontos megjelölése (mely adatot hiányol a hatóság, milyen dokumentumot kell az ügyfélnek becsatolnia stb.);
- a hiánypótlásra nyitva álló megfelelő határidő kitűzése (ennek időtartama a hiányosság jellegétől függően változó lehet, a határidő megfelelőségét a hatóságnak kell mérlegelnie és meghatároznia);
- a mulasztás jogkövetkezményeire történő figyelmeztetés.

### *Az eljárás megszüntetése*

A hatóság megszünteti az eljárását mindazon esetekben, amikor az eljárás megindításakor a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának lett volna helye, azonban az elutasítási ok az eljárás megindítását követően jutott a hatóság tudomására. Ezen túlmenően a hatóság megszünteti az eljárását a következő esetekben is:

- az ügy tárgyát képező vagyontárgy megsemmisült vagy olyan mértékben károsodott, hogy az eljárás okafogyottá vált;
- a kérelemre indult eljárásokban az ügyfél az érdemi határozat jogerőre emelkedése előtt kérelmét visszavonta, kivéve azokat az eseteket, amikor a hatóság az eljárást hivatalból folytatja, vagy amikor több kérelmező van az ügyben, és nem mindegyikük vonta vissza kérelmét;
- az ügyfél halála vagy a jogi személy, illetve a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet megszűnése következtében okafogyottá vált, és eljárásbeli jogutódlás sem következett be;
- az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn;



- az ügyfél a kérelmére indult eljárásban a képviselő visszautasítása esetén a hatóság felhívása ellenére nem gondoskodik a képviselő-ellátásra alkalmas személy meghatalmazásáról, vagy nem jár el személyesen, kivéve, ha az eljárást a hatóság hivatalból folytatja, vagy ha az eljárásban több kérelmező vesz részt, és ők személyesen járnak el vagy képviselőjüket a hatóság nem utasította vissza;
- jogszabályváltozás miatt az ügy elbírálása a továbbiakban már nem hatósági hatáskörbe tartozik;
- a hatósági eljárásért – ideértve a szakhatósági eljárást is – illetéket, vagy igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetni és az ügyfél a fizetési kötelezettségének a hatóság erre irányuló felhívása ellenére, az erre kitűzött határidő alatt nem tesz eleget, és költségmentességben sem részesül,
- hivatalbóli eljárásban a tényállás a határozat meghozatalához szükséges mértékben nem volt tisztázható és további eljárási cselekményektől sem várható eredmény;
- a hivatalbóli eljárás jogsértést nem tárt fel.

Fenti kötelező megszüntetési esetkörökön túl a Ket. ismeri az eljárás megszüntetésének lehetőségét is. Eszerint az eljárás megszüntethető, ha

- az ügyfél a kérelmére indult eljárásban a hiánypótlásra való felhívásnak nem tett eleget, és az erre megállapított határidő meghosszabbítását sem kérte;
- az ügyfél a nyilatkozattételre, adatközlésre irányuló felhívásnak nem tett eleget, és ez megakadályozta a tényállás tisztázását.

Az eljárás megszüntetéséről – mivel ez eljárási és nem érdemi döntés – a közigazgatási hatóság végzéssel dönt, s e végzését – nyolc napon belül – közli mindazon személyekkel, akiket az eljárás megindításáról értesített, továbbá a kérelemre indult eljárásban a kérelmező ügyféllel.

Az eljárást megszüntető végzés ellen önálló fellebbezésnek, illetve bírósági felülvizsgálat iránti keresetlevél előterjesztésének van helye, mivel érdemi döntés hiányában fogalmilag kizárt az érdemi döntéshez kapcsolódó fellebbezés lehetősége.

Az eljárás megszüntetésének egyik oka lehet tehát ha az ügyfél a kérelmére induló eljárásban nem tesz eleget a hiánypótlási felhívásnak, ideértve a nyilatkozattételre való felhívást is (Ket. 51. §). A Ket. vonatkozó rendelkezéseinek összevetése alapján lesz egyértelmű, hogy a nyilatkozattétel elmaradása esetén akkor szüntethető meg az eljárás, ha az megakadályozta a tényállás tisztázását, és nem volt mód a rendelkezésre álló adatok alapján való döntéshozatalra.

Az eljárás megindítására irányuló kérelem visszavonása esetén a hatóság megszüntető végzést hoz, de a már meghozott – még nem jogerős, de nem is jogszabálysértő – határozatát visszavonni nem tudja, és a felügyeleti szerv sem tudja megsemmisíteni, mivel az nem törvénysértő. A Ket. 31. § (3) bekezdése egyértelművé tette, hogy ilyen esetben a hatóság a döntését visszavonja.

### ***Hivatalból indított eljárások***

A közigazgatási hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén hivatalból három esetben köteles megindítani az eljárást.

Az ex officio eljárás tipikus esete, ha az eljárás hivatalból való megindításának kötelezettségét jogszabály írja elő, például a hatósági ellenőrzés folyamán feltárt jogszabálysértések következményeként. Emellett két speciális esetkör is megalapozza a hivatalbóli eljárásindítási kötelezettséget:

- az eljárási kötelezettség elmulasztása körében kiadott felügyeleti szervi utasítás, illetőleg bírósági kötelezés, továbbá
- az életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetről való tudomásszerzés.

### *Értesítés az eljárás megindításáról*

Akár hivatalból, akár kérelemre indult meg a közigazgatási hatósági eljárás, az eljáró hatóságot a Ket. alapján az eljárás megindításával kapcsolatos értesítési kötelezettség terheli. E kötelezettségének a hatóság – hivatalból indult eljárásban az első eljárási cselekmény elvégzésétől, kérelemre indult eljárásban a kérelem beérkezésétől számított – nyolc napon belül köteles eleget tenni.

*Az eljárás megindításáról szóló egyedi értesítésnek* az alábbiakat kell tartalmaznia:

- az ügy tárgyát, iktatási számát;
- az ügyintéző nevét és hivatali elérhetőségét;
- az eljárás megindításának napját és az adott ügyfajtára irányadó ügyintézési határidőt és az ügyintézési határidőbe be nem számítandó időtartamokat;
- a bizonyítás során alapvető jelentőségűnek minősülő ügyféljogokkal (az iratokba való betekintés és a nyilatkozattétel lehetősége) kapcsolatos tájékoztatást;
- hivatalból indult eljárásban az erre történő utalást;
- kérelemre indult eljárásban a kérelmező ügyfél nevét.

*Hirdetményi értesítésre* (a hatóság hirdetőtábláján, internetes honlapon, hivatalos lapban stb.), illetve *közhírré tétel* útján (a helyben szokásos módon, helyi lapban stb.) való értesítésre az alábbi esetekben kerül sor:

- a hatásterületen ingatlantulajdonnal, illetőleg ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett használati joggal rendelkező ügyfelek vonatkozásában;
- a külön törvény alapján kvázi ügyfélnek minősülő civil szervezetek vonatkozásában.

A hirdetmény, illetve a közlemény a következő elemeket tartalmazza:

- az ügy tárgyát és rövid ismertetését,
- a vélelmezett hatásterület kiterjedését, továbbá
- az arról szóló tájékoztatást, hogy az érintettek hol és mikor tekinthetnek be az ügy irataiba.

Megjegyzendő, hogy jelentős számú ügyfél érintettsége esetén éppen az eljárás megindításáról szóló értesítés nem közölhető az ügyféllel hirdetményi, minden más értesítés, döntés főszabály szerint igen. Jelentős számú ügyfél esetén az eljárás megindításáról szóló értesítésre az általános értesítési szabályokat kell alkalmazni, azzal, hogy az értesítésnek tartalmaznia kell az alábbiakat is:

- az arra való tájékoztatást, hogy a továbbiakban hirdetményi úton történik a kapcsolattartás.
- a hirdetményi közléssel kapcsolatos tudnivalókat (hol tekinthető meg stb),
- tájékoztatást arról, hogy kérheti a személyre szóló közlési módokat is, vagy kérheti azt, hogy e-mailen küldjék meg számára a döntéseket.

### *Az eljárás megindításáról szóló értesítés mellőzése*

Bizonyos esetek, helyzetek – az eljárás megindításáról szóló értesítési kötelezettség főszabályától eltérően – indokoltá tehetik az értesítés mellőzését. Ilyen mellőzésre – az eljáró hatóság mérlegelése alapján – akkor kerülhet sor, ha azt valamilyen magasabb szempont (pl. az eredményesség érdeke, nemzetbiztonsági megfontolás) indokolja, illetőleg ha az értesítés értelmetlen lenne (pl. mivel az eljárást lezáró határozattal együtt kapná kézhez az ügyfél). Ennél fogva az eljárás megindításáról szóló értesítés mellőzhetőségének esetköreit a törvény az alábbi helyzetekre korlátozza:

- az értesítés veszélyeztetné az eljárás eredményességét;
- az ügy egyszerű megítélésű, tényállás előzetes tisztázását nem igényli és az eljárás megindítását követően a hatóság nyolc napon belül érdemben dönt, vagy a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, ill. az eljárást megszünteti;

- az ellenőrzésre feljogosított hatóság az adott tárgyban folyamatosan lát el az ügyfélnél ellenőrzési feladatot;
- honvédelmi, nemzetbiztonsági, illetve közbiztonsági okból jogszabály kizárja az értesítést.

Fontos eljárásjogi összefüggés viszont, hogy ha az eljáró hatóság az eljárás megindításáról szóló értesítést a fentiek alapján mellőzte, és az ügyben bizonyítási eljárást folytatott le, akkor a határozathozatal előtt lehetővé kell tennie az ügyfél számára a bizonyítékok megismerését.

### 6.2.2. A tényállás tisztázása

A hatósági eljárás hivatalbóli megindításától, illetve az ügyfél kérelmének befogadásától veszi kezdetét a tényleges ügyintézési folyamat. Ennek során a tényállás tisztázása, a bizonyítás jelenti a központi meghatározó elemet, gyakorlatilag a hatóság minden lépése közvetve (pl. a meghallgatandó tanú részére való idézés kibocsátásakor, vagy az eljárás felfüggesztésekor), vagy közvetlenül (pl. az iratok megvizsgálásakor, vagy a kirendelt szakértő véleményének előterjesztésekor) a jogszerű és célszerű határozathozatalt megalapozó tényállás megállapítására irányul. Az eljárás ezen szakasza az ügy befogadásától kezdődően a döntéshozatalig nagyon sokféle eljárási cselekményt (tanúmehhallgatás, helyszíni szemle tartása, közmehhallgatás tartása stb.) magában foglalhat.

#### *Az ügyintézési határidő*

Mind az ügyfél, mind a hatóság oldaláról nézve alapvető jelentőségű kérdés, hogy mennyi idő áll rendelkezésre, mennyi idő alatt kell a hatóságnak a tényállást tisztáznia és az ügyben érdemi döntést hoznia.

A közigazgatási hatósági eljárások rendkívüli sokszínűségére, jelentős mértékben különböző időigényességére, átlagos bonyolultsági szintjére stb. figyelemmel lehetetlen vállalkozás lenne valamennyi ügyfajta elintézésére egyféle ügyintézési határidőt megállapítani. Ezért közigazgatási eljárásjogunk hagyományosan az ügyintézési határidő differenciált rendszerét alkalmazza.

A Ket. főszabálya szerint a határozatot, az eljárást megszüntető végzést, valamint a másodfokú döntést hozó hatóságnak az első fokú döntést megsemmisítő és új eljárásra utasító végzését a kérelemnek az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz történő megérkezését követő napon, illetve az eljárás hivatalból történő megindításának napjától számított harminc napon belül kell meghozni. Ez minősül az ún. általános ügyintézési határidőnek, amely minden olyan ügyfajtanál irányadó, amelyre nézve valamely különös eljárási norma nem állapít meg eltérő – akár rövidebb, akár hosszabb – ügyintézési határidőt. A törvény alapján rövidebb határidőt bármely jogszabály, hosszabb határidőt azonban csak törvény vagy kormányrendelet állapíthat meg. A Módtv. alapján ez az általános ügyintézési határidő 2014. január 1-jétől 21 napra csökken.

Az előzőektől eltérő, speciális határidő-szabályozást igényelnek azok a hatósági eljárások, amelyekben a hatóság testületi szerv (pl. a települési önkormányzat képviselő-testülete) jár el. Ebben az esetben az ügyintézési határidő főszabályként az általános harminc nap, illetve a különös eljárási normában meghatározott eltérő határidő, vagy ha ez nem lehetséges, a határidő letelte utáni első testületi ülés napja, de legfeljebb két hónap.

Bizonyos élethelyzetekben szükséges, hogy az eljáró hatóság – függetlenül az irányadó ügyintézési határidőtől – az adott ügyet az előtte folyó többi hatósági ügy elé sorolja, s az érdemi határozatát vagy az eljárást megszüntető végzését soron kívül hozza meg. A Ket. alapján kötelező a soronkívüliség

- a kiskorú ügyfél érdekeinek veszélyeztetése esetében,
- ha azt életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet elhárítása indokolja, vagy
- ha a hatóság ideiglenes biztosítási intézkedést rendel el, illetve
- ha az a közbiztonság érdekében egyébként szükséges.

Soron kívüli eljárást kell lefolytatni akkor is, ha a hatóság nem tett eleget eljárási kötelezettségének, és felügyeleti szerve az eljárás lefolytatására utasítja őt, vagy – további mulasztás esetén – a kijelölt hatóságot.

#### ***Az ügyintézési határidő számítása***

Egy átmeneti időszakot leszámítva és néhány kivételtől eltekintve a Ket. naptári napban számolja a határidőket.

A Ket. meghatározza azt is, hogy a hatóságnak harminc napon belül nem csupán a döntést kell meghoznia, hanem intézkednie is kell a döntés közlése iránt. Nem elegendő tehát az, hogy a kiadmányozás megtörténjen, ezt követően ugyanis haladéktalanul közölni is kell a döntést az ügyféllel. A Ket. ugyanakkor csak akkor tekinti közöltnek a döntést, ha az ügyfél azt kézhez kapta, vagy egyébként beállt a kézbesítési vélelem, a közlés idejét azonban indokolatlan és a különböző közlési formákra tekintettel méltánytalan lenne az ügyintézési határidő részévé tenni, sőt a törvény kifejezetten az ügyintézési határidőbe nem számító időtartamok közé emeli a postázás és a hirdetményi közlés idejét, illetve a kézbesítési meghatalmazott és a kézbesítési ügygondnok útján történő közlés.

A Ket. ezért választotta végül azt a megfogalmazást, hogy a hatóságnak az ügyintézési határidőn belül intézkednie kell a döntés közlése iránt.

A Ket. rögzíti az általános belső ügyintézési határidőt is: az általános eljárási kötelezettségek között rögzíti, hogy a hatóságnak törvényben meghatározott eljárási cselekményeit haladéktalanul, de legkésőbb nyolc napon kell elvégeznie. Ez az előírás vonatkozik pl. a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítására, az igazolási kérelemre, a költségmentességi kérelemre. Ezek ügyintézési határideje nyolc nap. Mint már említettük, az általános ügyintézési, illetve az adott ügyre külön jogszabály szerint irányadó különös ügyintézési határidő a kérelemnek az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz történő megérkezését követő naptól, illetve hivatalbóli eljárás esetén az első eljárási cselekmény elvégzésének napjától számítandó.

A másodfokú hatóság és a felügyeleti szerv eljárása esetén a határidő az ügy összes iratának a megérkezését követő napon kezdődik.

Vannak azonban olyan időtartamok, amelyekre az eljáró hatóságnak nincs érdemi ráhatása, amely időtartamok (pl. a szakhatósági közreműködéshez vagy a jogsegély teljesítéséhez szükséges időtartam) alatt lényegében tétlenségre van kárhóztatva. Meglehetősen méltánytalan lenne az eljáró közigazgatási hatósággal szemben, ha ezek az időtartamok beleszámítanának az ügyintézési határidőbe.

Az ügyintézési határidő számításánál figyelmen kívül hagyandó időtartamok az alábbiak:

- a hatásköri vagy illetékességi vita egyeztetésének időtartama;
- a hatásköri vagy illetékességi vita egyeztetésének sikertelensége esetén az eljáró hatóság kijelölésének időtartama;
- a jogsegélyeljárás időtartama, továbbá olyan adat beszerzéséhez szükséges idő, amely valamely hatóság, bíróság vagy a Magyar Országos Közjegyzői Kamara jogszabállyal rendszeresített nyilvántartásában szerepel;
- a hiánypótlásra irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő időtartam;
- a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére, nyilatkozattételre irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő időtartam;
- a szakhatóság eljárásának időtartama,
- az eljárás felfüggesztésének időtartama;
- a bizonyítékoknak az ügyféllel való ismertetéséhez szükséges időtartam;
- a hatóság működését legalább egy teljes napra ellehetlenítő üzemzavar vagy más elháríthatatlan esemény időtartama;

- a kérelem, a döntés és egyéb irat hiteles fordításához szükséges időtartam;
- a szakértői vélemény elkészítésének időtartama, valamint
- a hatósági megkeresés vagy a döntés postára adásának napjától annak kézbesítéséig terjedő időtartam, a hirdetményi, továbbá a kézbesítési meghatalmazott és a kézbesítési ügygondnok útján történő közlés időtartama.

A hiánypótlásra, illetve a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól annak teljesítéséig terjedő idő sem számít bele az ügyintézési határidőbe. E rendelkezés alkalmazandó a képviseleti jogosultság igazolására, valamint a képviselet ellátására alkalmas képviselőről való gondoskodásra irányuló felhívás, valamint a nyilatkozattételre történő felhívás időtartama tekintetében. A Ket. értelmében, az ügyféltől nem kérhető olyan adat igazolása, amelyet valamely hatóság jogszabállyal rendszeresített nyilvántartásának tartalmaznia kell. Ez okból – a jogsegélyhez hasonló módon – meg kell keresni a nyilvántartást vezető hatóságokat az adatszolgáltatás végett.

A gyakorlatban kérdésként merült fel, hogy az ügyintézési határidő ilyenkor tovább folyik-e, és a belföldi jogsegélyre vonatkozó szabályokat kell-e alkalmazni, vagy az adatszolgáltatás ideje nem számít be az ügyintézési határidőbe. A belföldi jogsegélyre vonatkozó határidő-számítás rendezésével – azzal összhangban – az ügyfél helyetti adatbeszerzés idejét is rendezi a módosítás. A törvény az adatszolgáltatást teljesítő hatóságok számára nyolc napos ügyintézési határidőt szab. A szakhatósági eljárás időtartama magában foglalja a szakhatósági állásfoglalás megállapításának idejét, valamint a szakhatósági egyeztetés és a szakhatóság felügyeleti szervének eljárásához szükséges – de korlátok közé szorított – időtartamot is.

Az informatikai rendszerben beálló üzemzavar mellett számos olyan külső ok lehet, amely a hatóság munkáját a hatóságnak fel nem róható módon teljes mértékben ellehetetleníti. Ez az időtartam az ügyintézési határidőbe értelemszerűen nem számíthat bele, így nem vehetők figyelembe azok az időtartamok sem, amelyek a hatóság befolyásán kívül esnek.

Az iratfelterjesztés határidejét illetően a Ket. csak a felügyeleti szerv eljárására utalt, noha a fellebbezési kérelem és az iratok felterjesztését követően a másodfokú eljárás is az iratoknak a fellebbezés elbírálására jogosult hatósághoz való érkezésekor kezdődik.

Az eljárások gyorsítása, valamint a területi integráció nyújtotta előnyök kihasználása érdekében (mivel gyakran a kormányhivatal és annak szakigazgatási szervei közreműködésével folyik az eljárás), a Ket. lehetőséget biztosít arra, hogy a fenti ügyintézési határidők, illetve azok közül egyesek mégis beszámítsanak az ügyintézési határidőbe. A rendelkezés révén tehát pl. a szakhatósági eljárás időtartamával nem hosszabbodna meg az eljárás, vagyis csökken a „nettó” ügyintézési határidő, ami egyértelműen az ügyfél érdekeit szolgálja. Bármely ágazati jogszabály élhet a határidő ilyen típusú egyszerűsítésével.

#### ***Az ügyintézési határidő meghosszabbítása***

Nem szükséges annak bizonygatása, hogy egyazon ügyfajtan belül az egyes ügyeknek is jelentősen eltérő ügyintézési időszükségletei merülhetnek fel. Erre az egyéniesítésre, az esetenként felmerülő szükségletre nyújt megoldást az ügyintézési határidő „házon belüli” meghosszabbításának intézménye. Ekkor az eljáró hatóság vezetője – észlelve a hosszabbítás szükségességét – az ügyintézési határidőt kivételesen indokolt esetben egy alkalommal, legfeljebb harminc nappal meghosszabbíthatja. A soron kívüli döntést igénylő ügyekben az ügyintézési határidő meghosszabbítása egy alkalommal, legfeljebb tizenöt napra szólhat. Az ügyintézési határidő saját hatáskörben történt meghosszabbításáról a hatóság vezetője végzést hoz, amelyben a határidő-hosszabbítás indokait kifejezetten meg kell jelölni.

A törvény alapján nemcsak a kiskorú ügyfél esetén, hanem általában a soron kívül folytatandó eljárásokban rövidebb idővel lehet meghosszabbítani az eljárást, mint az általános szabály szerint.

Ellentmondásosnak tűnik ugyan a szabály, hogy a soron kívül folytatandó eljárásnál is van helye meghosszabbításnak, azonban könnyen előfordulhat, hogy az ügyintézési határidőn belül még soron kívüli eljárásban sem tud eljárni a hatóság. Jogpolitikai cél ugyanakkor, hogy ilyen esetben viszont már csak kisebb mértékben legyen meghosszabbítható az eljárás.

Az eljárás meghosszabbításának csak az ügyintézési határidő letelte előtt van helye. 2009. október 1-jei hatállyal a törvény bevezette a hatóságnak az illeték és díj visszafizetésére vonatkozó kötelezettségét az ügyintézési határidő elmulasztásának esetére.

Amennyiben a hatóság a rá irányadó ügyintézési határidőt az ügyfélnek és az eljárás egyéb résztvevőjének fel nem róható okból túllépi, köteles az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért megfizetett illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget, ha pedig az ügyintézés időtartama meghaladja az ügyintézési határidő kétszeresét, a befizetett illeték vagy díj kétszeresét az ügyfél részére visszafizetni.

Amennyiben az ügyfél részben mentesült az illeték vagy díj megfizetése alól, a hatóság visszafizetési kötelezettségét oly módon teljesíti, hogy az ügyfélnek fizeti vissza az illetéknek, vagy díjnak azt a részét, amelyet ő fizetett meg, a fennmaradó részre a megfizetési kötelezettség a központi költségvetés felé áll fenn. A központi költségvetés részére kell a megfizetést teljesíteni abban az esetben is, ha az ügyfél teljes egészében mentesült az illeték vagy díj fizetése alól, továbbá ha az eljárás illeték- vagy költségmentes. Ez utóbbi esetben a megfizetendő összeg nagysága az illetékekről szóló törvény szerinti általános tételű eljárási illeték összegével azonos (kétszeres határidő-túllépés esetén ennek kétszerese).

#### *Az eljárás felfüggesztése*

Az eljárás felfüggesztésének alapvetően két oka lehet. Az egyik ok, hogy törvényben rögzített felfüggesztési ok áll fenn, így egy előzetes kérdést kell eldönteni, vitás a jogutód kiléte, hatósági közvetítői eljárás indul vagy a hatóságot új eljárásra kötelező bírósági döntés ellen felülvizsgálati vagy perújítási kérelmet nyújtottak be. A felfüggesztés másik oka lehet, ha az ügyfél - kötelező felfüggesztési ok hiányában, egyéni körülményei miatt - kéri az eljárás felfüggesztését.

A mérlegelési szempontok meghatározásával lehetőség nyílt arra, hogy a hatóság egy alkalommal, legfeljebb hat hónapra felfüggeszesse az eljárást hatósági közvetítő kirendelése esetén, a közvetítői eljárás nyugodt lefolytatása érdekében. A módosítás összhangban áll a törvénynek a hatósági közvetítői tevékenységet elősegítő koncepciójával. A Ket. tisztázza, hogy a csak kérelem alapján indítható és az ügyfél indokolt kérelmére felfüggesztett eljárás folytatásának csak az ügyfél kérelmére van helye, ilyen irányú kérelem előterjesztésére viszont az ügyfél feltehető érdekmúlására tekintettel - a Pp. szabályaihoz hasonlóan - a felfüggesztéstől számított hat hónapon belül van lehetőség.

A *Ket.* megkülönbözteti az eljárás felfüggesztésének kötelező, illetőleg fakultatív esetköreit.

Kötelező az *eljárás felfüggesztése* az alábbi esetekben:

- ha olyan kérdés előzetes elbírálása szükséges, amelyben az eljárás más szerv (pl. más közigazgatási hatóság, bíróság) hatáskörébe tartozik - a döntés meghozataláig;
- ha az eljáró hatóságnak előbb egy, az adott ügygel szorosan összefüggő más döntést kell meghoznia, amely nélkül az adott ügy megalapozottan nem dönthető el - a döntés meghozataláig;
- ha a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság a hatóságot új eljárásra kötelezi, és ezzel a bírósági döntéssel szemben perújítási vagy felülvizsgálati kérelmet terjesztettek elő - ezek elbírálásáig;
- ha a kérelmező ügyfél kiesett (elhalálozott vagy jogutódlással megszűnt) és vitás a jogutód kiléte - a vita eldöntéséig.

Az eljáró közigazgatási hatóság mérlegelés alapján *felfüggesztheti az eljárást* a következő esetekben:

- ha az ügyfél kéri az eljárás felfüggesztését;
- ha a kérelmező ügyfélen kívüli ügyfél esik ki az eljárásból, és a jogutód kiléte vitás – e vita eldöntéséig;
- hatósági közvetítő kirendelése esetén – egy alkalommal, legfeljebb hat hónap időtartamra.

Ügyféli kérelemre az eljárás indokolt esetben, egy alkalommal és akkor függeszthető fel, ha

- azt különös eljárási norma nem zárja ki, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, vagy
- az ügyben van ellenérdekű ügyfél, de hozzájárult az eljárás felfüggesztéséhez, illetve a felfüggesztés az ellenérdekű ügyfél érdekét nem érinti,
- ha jogszabály a felfüggesztést a fentiekén túl egyéb feltételhez köti, e feltétel megléte esetén.

Ha az ügyfél az eljárás folytatását hat hónapon belül nem kéri, a kérelemre folytatható eljárást meg kell szüntetni.

Az eljárás felfüggesztéséről a hatóság végzés formájában dönt. E végzés ellen önálló fellebbezésnek, illetve bírósági felülvizsgálat iránti keresetlevél előterjesztésének van helye. Ennek indoka, hogy a felfüggesztési kérelemnek helyt adó döntés a többi ügyfél érdekét közvetlenül érintheti, ha viszont az ezzel kapcsolatos jogorvoslati jogukat csak a határozat elleni jogorvoslatban érvényesíthetik, tehát a felfüggesztés megszüntetését követően, a megsértett jog vagy érdek érdemben már nem lesz orvosolható.

Az eljárás felfüggesztésének legfőbb joghatása, hogy ezzel minden határidő megszakad. Az eljárás felfüggesztésének megszűnésekor a határidők újból kezdődnek, kivéve az ügyintézési határidőt, amelynél a határidő a megszakadás időpontjától tovább folytatódik. Mindezen szabályoktól eltérően az eljáró hatóság dönthet úgy is (e döntését az eljárást felfüggesztő végzésbe bele kell foglalni), hogy a folyamatban lévő eljárási cselekményeket és az azok teljesítésére megállapított határidőket az eljárás felfüggesztése nem érinti.

A felfüggesztés időtartama alatt megtett valamennyi eljárási cselekmény hatálytalan, kivéve azokat, amelyek a felfüggesztési ok megszüntetésére irányulnak.

#### ***A hatósági közvetítő***

A hatóság és az ügyfél, valamint az ellenérdekű ügyfelek közötti vita rendezése érdekében hatósági közvetítő vehető igénybe. A hatósági közvetítő segíti az ügyintézés folyamatát, a tényállás tisztázását és a célszerű és jogszerű határozathozatalt.

Kirendelése esetén a hatósági közvetítő feladatkörét képezi:

- az ügyfelek hiteles, szakszerű és közérthető tájékoztatása az eljárás céljáról, az e cél megvalósulása kapcsán várható következményekről, illetve az esetleges kedvezőtlen változások/hatások megelőzésére vagy mérséklésére irányuló intézkedésekről;
- az ügyfelek tájékoztatása az adott ügyben irányadó jogszabályok rendelkezéseiről, az anyagi jogi és eljárásjogi jogszabályokban meghatározott ügyféli jogaikról,
- a hatóság és az ügyfelek közötti, illetve – ha vannak – az ellenérdekű ügyfelek közötti közvetítés annak érdekében, hogy az eljárás céljának eléréséhez kölcsönösen elfogadható megoldási módot találjanak;
- az ügyfelektől beérkezett, az eljárás tárgyára vonatkozó észrevételek összegyűjtése és rendszerezett formában a hatóság rendelkezésére bocsátása.

Feladatkörének eredményes ellátása érdekében a hatósági közvetítő – amennyiben azt törvény nem korlátozza vagy zárja ki – betekinthes az adott ügy irataiba a feladatainak ellátásához szükséges mértékben, továbbá a hatóság köteles részére megadni minden olyan segítséget, amely szükséges a tevékenységének ellátásához. Ha a hatósági közvetítő – neki felróható okból – nem megfelelően látja el feladatát, az őt kirendelő hatóság eljárási bírsággal sújthatja, továbbá az ebből eredő többletköltségek viselésére kötelezheti.

### **Szakhatósági közreműködés**

Évtizedek óta fontos ügyfélbarát megoldása a magyar közigazgatási eljárásjognak a szakhatósági modell alkalmazása.

E modell alkalmazásával ugyanis azokban az engedélyezési eljárásokban, amelyekben az engedélyezés összetett és több hatóság által képviselt, különböző szakmai elemekre épül fel, az ügyfél mentesíthető a különböző hatóságoknál való ügyintézés – elsősorban a jelentős időráfordításban jelentkező – terhe alól. A szakhatósági modell lényege ugyanis az, hogy az ilyen összetett (voltaképpen rész-engedélyeket magában foglaló) engedélyezési eljárásokban a jogszabály az egyik, a végső engedély kiadására jogosult érintett hatóságot kiemeli, a többi érintett hatóságot pedig – közreműködési kötelezettséggel – szakhatósággá minősíti. A végső engedély kiadására jogosult hatóság lesz az eljáró hatóság, s e hatóság áll kapcsolatban az ügyféllel, továbbá e hatóság gondoskodik az ügyben kötelezően közreműködő szakhatóságok állásfoglalásainak beszerzéséről, szükség esetén közös helyszíni szemle tartásával, illetve – ellentét felmerülése esetén – egyeztetés lebonyolításával.

A szakhatóság közreműködése azon alapszik, hogy hatáskörét az ügyfél által benyújtott kérelem érinti, így a szakhatóság főszabály szerint olyan szakkérdésben ad ki állásfoglalást, amelynek megítélése hatósági ügyként a hatáskörébe tartozik. Elsősorban erre a körülményre figyelemmel – szintén főszabály szerint – a szakhatóság megkeresésének elmulasztása, állásfoglalásának figyelmen kívül hagyása azzal jár, hogy a hatóság döntése semmis. Előfordulnak azonban olyan esetek, amikor a szakhatóság kötelező, körülményektől független megkeresése csupán az eljárás elhúzódtását és valamennyi érintett hatóság és az ügyfél adminisztratív terheinek növekedését eredményezi. Erre figyelemmel a Ket. egyrészt előírja, hogy nem kell a szakhatóságot megkeresni, ha a hatóság tíz napon belül megállapítja, hogy a kérelmet a szakhatósági állásfoglalástól függetlenül el kell utasítani.

Másrészt a Ket. lehetővé teszi törvény és kormányrendelet számára, hogy meghatározott ügyekben és szempontok alapján a hatóság mérlegelje a szakhatóság megkeresését és maga döntsön a szakkérdésben; ilyen esetben az adott szakkérdésre vonatkozó szakhatósági eljárásért illeték és díj nem szedhető. Ez a lehetőség elsősorban a másodfokú eljárások gyorsítását eredményezheti, mivel ennek alapján a hatóságnak pl. nem kell ismételt megkeresnie azokat a szakhatóságokat, amelyeknek hatáskörét, állásfoglalását a fellebbezés nyilvánvalóan nem érinti. A jogszabály által megjelölt szakhatóságot közreműködési kötelezettség (eljárási kötelezettség) terheli a hatáskörébe és illetékességébe tartozó hatósági ügyben. A szakhatóság ún. jogszerű hallgatására csak akkor van lehetőség, ha jogszabály erre külön felhatalmazást ad. Ez akkor lehetséges, ha az ügyfél kérelme jog megszerzésére irányul, és ellenérdekű ügyfél az elsőfokú eljárásban nem vett részt.

A szakhatósági ügyintézésre, a szakhatóság állásfoglalásának kibocsátására – ha jogszabály másként nem rendelkezik – tizenöt nap határidő áll rendelkezésre. Indokolt esetben a szakhatóság vezetője e határidőt egy alkalommal tizenöt nappal végzésben meghosszabbíthatja. Eljárásának eredményeképpen a szakhatóság állásfoglalása háromféle döntésben (szakhatósági állásfoglalásban) ölthet testet:

- hozzájárulását megadja,
- hozzájárulását egyedi előírásokhoz és/vagy feltételekhez kötötten adja meg, illetőleg



- hozzájárulását megtagadja.

A szakhatóság állásfoglalása köti a hatóságot, az állásfoglalás ellen önálló jogorvoslatnak nincs helye, az ügyfél a határozat elleni jogorvoslat keretében támadhatja a szakhatóság állásfoglalását, illetve az eljárás során hozott más végzéseit (pl. a hiánypótlási felhívást). A szakhatóság a döntés meghozataláig módosíthatja állásfoglalását, annak érdekében viszont, hogy ez lehetőleg ne vezessen visszaélésekhez és az eljárás elhúzásához, erre csak egy alkalommal, jogszabálysértés orvoslása céljából kerülhet sor, a szakhatóságnak pedig viselnie kell az ezzel a módosítással okozott költségeket. A szakhatóság az állásfoglalását nem vonhatja vissza.

A gyakorlatban jól működik az előzetes szakhatósági állásfoglalás jogintézménye, amely alapján az ügyfél előzetesen beszerezheti a szakhatósági állásfoglalást, így tisztázhatja az egész kérelem, eljárás szempontjából számára lényeges előkérdéseket.

A Ket. alapján mindazonáltal önmagában nincs eljárási kötelezettsége a szakhatóságnak, ha az ügyfél a voltaképpeni eljárás megindítása előtt fordul hozzá, hogy szakhatósági hatáskörében adja ki a szakhatósági állásfoglalását. Külön törvényben vagy kormányrendeletben kell rendezni az előzetes szakhatósági állásfoglalás feltételeit és adott esetben speciális szabályait. Értelemszerűen az előzetes szakhatósági állásfoglalás akkor használható fel, ha a szakhatóság hozzájárulását tartalmazza (még ha egyedi előírással vagy feltétellel ki is egészül), ezért a törvény az előzetes szakhatósági hozzájárulás definíciót alkalmazza. Noha külön törvény és kormányrendelet tárgykörébe tartozik az előzetes szakhatósági hozzájárulás jogintézményének pontos szabályozása, a Ket. akként foglalkozik állást, hogy az előzetes állásfoglalás akkor tudja betölteni szerepét és gyorsítani az alapeljárást, ha a hatóságnak, illetve a szakhatóságnak nem kell külön megvizsgálnia az eljárás során, hogy az állásfoglalást illetően nem változott a tényállás és a jogi szabályozás.

E koncepció értelmében az előzetes hozzájárulás tartalmazza azokat az adatokat, amelyek alapján az érdemi döntést hozó hatóság meg tudja állapítani, hogy az előzetes szakhatósági eljárás és a későbbi alapügy tárgya azonos volt. Az előzetes szakhatósági hozzájárulást lehetővé tévő törvény vagy kormányrendelet rendelkezik arról az időtartamról, amely alatt a hozzájárulás felhasználható. Az előzetes szakhatósági hozzájárulás nem vonható vissza és nem módosítható.

A Ket. a hatóság és a szakhatóság közötti egyeztetési kötelezettség két jól elkülönülő típusáról rendelkezik.

Egyeztetés esetén az egyeztetést elrendelő törvény vagy kormányrendelet határozza meg, hogy mi a teendő az egyeztetés eredménytelensége esetén, az eltérő szakhatósági feltételek miatt fennálló egyeztetési kötelezettséget viszont indokolt volt annyiban pontosítani, hogy az egyeztetésnek eredményesen kell zárulnia, a szakhatóságoknak felülvizsgált állásfoglalásukat haladéktalanul, tehát – az általános belső eljárási határidőn belül – nyolc napon belül kell közölni az eljáró hatósággal. Ha a szakhatóság a számára meghatározott ügyintézési határidőn belül nem nyilatkozik, az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság a szakhatóság felügyeleti szervéhez fordul a Ket. az érdemi döntésre jogosult hatóság mulasztására vonatkozó szabályainak megfelelő alkalmazásával. Ha a szakhatóság állásfoglalása az eljáró hatóság megítélése szerint jogszabályba ütközik, ideértve, ha nem felel meg a szakhatósági állásfoglalás kritériumainak (pl. a szakhatóság állásfoglalásából hiányzik a megállapított tényállás, az állásfoglalás alapjául szolgáló jogszabályhelyek megjelölése, a mérlegelés szempontjai, az okszerűség), a hatóságoknak egyeztetniük kell, az egyeztetés eredménytelensége esetén az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság a szakhatóság felügyeleti szervéhez fordulhat felügyeleti eljárás lefolytatása érdekében.

Ha a hatóság nem észleli, hogy a szakhatósági állásfoglalás jogszabálysértő, a Ket. 45. § (3) bekezdés szerinti felügyeleti eljárásra nem kerül sor, vagy az nem eredményes, viszont a bíróság a hatósági határozatot a szakhatósági állásfoglalás részében jogszabálysértőnek találja, akkor indokolt, hogy az ezzel kapcsolatban felmerült költségeket a szakhatóság viselje.

Hasonlóan a szakhatóságnál is keletkezhetnek költségek amiatt, hogy a hatóság nem vette figyelembe a szakhatósági eljárást (a szakhatósági eljárás újbóli lefolytatása, az intézkedéssel járó költségek), ezért a szakhatóság is követelheti az érdemi döntést hozó hatóságtól a költségek megtérítését. A követelés polgári perben érvényesíthető, a Pp. általános szabályai szerint. A törvény azt is megállapította, hogy ha a Ket. eltérően nem rendelkezik, a szakhatóságra a hatóságra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. A törvény a Ket. 45/A. §-ában határozza meg azokat az eltérő szabályokat, amelyeket a szakhatóság speciális jogállása tesz indokolttá: a törvény koncepciója értelmében a szakhatóság nem dönthet például az ideiglenes biztosítási intézkedés alkalmazásáról vagy az eljárás felfüggesztéséről, de ha eljárása során észleli a felsorolt eljárási cselekmények alkalmazásának szükségességét, akkor erről haladéktalanul tájékoztatja az érdemi döntést hozó hatóságot.

Így világossá válik, hogy az eljárás lefolytatásával kapcsolatos döntések az érdemi döntést hozó hatóság hatáskörébe tartoznak, amelynek döntései ellen az általános szabályok szerint lehet élni jogorvoslattal. A törvény rendezi a hatáskör és illetékesség vizsgálatára vonatkozó eltérő szabályokat, az „ítélt ügy” kategóriáját mint a szakhatósági eljárás megszüntetésének okát.

A szakhatóság döntései (előzetes szakhatósági hozzájárulás, állásfoglalás, végzés) ellen önálló jogorvoslatnak nincs helye, a szakhatósági állásfoglalást sérelmező ügyfél a jogorvoslati jogát járulékos jelleggel a határozat (érdemi döntés), illetve az eljárást megszüntető végzés elleni jogorvoslat keretében gyakorolhatja.

A szakhatósági modell természetesen nem csak a jogszabályban nevesített szakhatóság(ok) tekintetében keletkeztet (közreműködési) kötelezettséget, hanem a végső döntésre jogosult közigazgatási hatóságot is meghatározott kötelezettség terheli.

Az eljáró hatóság ugyanis döntésének meghozatalánál (az engedély kiadásánál, előírásokhoz/feltételekhez kötött kiadásánál, vagy az engedély iránti kérelem elutasításánál) teljesen kötve van a szakhatóságnak a hatásköre keretei között kialakított, jogszabályon alapuló állásfoglalásához, az abban foglaltaktól való eltérés tilos. E kötöttség egyfelől azt jelenti, hogy a szakhatósági állásfoglalás rendelkező részében foglaltakat, illetőleg ennek indokolását a végső döntést hozó hatóság köteles a saját döntésének rendelkező részébe, illetve indokolási részébe változtatás nélkül belefoglalni.

### ***A bizonyítás jellemző elvei és a bizonyítás eszközei***

A hivatalból való eljárás elvéből fakadó egyik legfontosabb kötelezettség, hogy a hatóság eljárása során köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha a rendelkezésre álló adatok (az ügyfél kérelméből megállapítható adatok, a hatóságnál meglévő adatok stb.) alapján nem lehetséges a döntéshozatal, akkor a tényállás döntéshozatalt lehetővé tevő szintű tisztázásához bizonyítási eljárást kell lefolytatni.

Bizonyítási eljárásra, valamely bizonyíték megvizsgálására mind az ügyfél kérelme alapján, mind pedig hivatalból sor kerülhet; megengedett a bizonyítási keresztindítvány is (ekkor az ex officio eljárásban az ügyfél, a kérelemre indult eljárásban pedig a hatóság indítványozza valamely bizonyítási eszköz vizsgálatát). Minthogy azonban a tényállás tisztázásának kötelezettsége a közigazgatási hatóságot terheli, az eljárásba bevonandó bizonyítékok megválasztásának joga (voltaképpen a bizonyítékok célszerűségének elbírálási joga) főszabályként kizárólagosan a hatóságé; azaz az ügyfélnek a bizonyítással kapcsolatos indítványai nem kötik a hatóságot.

Fontos rendelkezés, hogy a hatóság által hivatalosan ismert tények, illetőleg a köztudomású tények nem szorulnak bizonyításra. A hatósági eljárásban minden olyan bizonyíték felhasználható, amely alkalmas a tényállás tisztázására.

A *Ket.* összesen *hét általános bizonyítási eszközt* (mint a valószínűsíthetően leggyakrabban és valamennyi eljárásfajtában potenciálisan előforduló bizonyítékokat) *nevesít*, amelyek az alábbiak:

- az ügyfél nyilatkozata;
- az irat,
- a tanúvallomás,
- a szemléről készült jegyzőkönyv;
- a szakértői vélemény;
- a hatósági ellenőrzésen készült jegyzőkönyv, illetőleg
- a tárgyi bizonyíték (pl. egy számítógépes merevlemez).

A tényállás tisztázásának meghatározó jellemzője, hogy erre az ún. *szabad bizonyítási rendszer* keretében kerül sor. A szabad bizonyítási rendszer legfontosabb jellemzői, hogy a hatóság

- szabadon választja meg az alkalmazandó bizonyítási eszközt,
- a bizonyítékokat egyenként és összességükben értékeli, és
- a bizonyítékok értékelésén alapuló meggyőződése szerint állapítja meg a tényállást.

A szabad bizonyítási rendszernek ugyanakkor vannak jogszabályi korlátjai. Ekképpen például törvény előírhatja, hogy valamely ügyfajtában az eljáró hatóság a határozatát kizárólag valamely bizonyítási eszközre alapozza.

#### *Eljárási cselekményekről felvett jegyzőkönyv*

Kötelezően csak a tárgyalásról, a lefoglalásról, a közmeghallgatásról, valamint – ha hatósági tanút alkalmaznak – a szemléről és a biztosítási intézkedés végzéséről kell jegyzőkönyvet készíteni, egyébként pedig akkor, ha jogszabály így rendelkezik. Ehhez képest a szóbeli kérelemnél, az ügyfél, tanú, szakértő meghallgatásánál, – ha hatósági tanút nem alkalmaz – a szemlénél, valamint más bizonyítási cselekményeknél a hatóság mérlegelésén, illetve az ügyfél kérelmén múlik, hogy jegyzőkönyvet vagy egyszerűsített jegyzőkönyvet készít.

Megjegyzendő, hogy az egyszerűsített jegyzőkönyv a jegyzőkönyvtől kötelező tartalmi elemeiben ugyan alig különbözik, ténylegesen a jegyzőkönyvhöz képest azonban kevésbé részletezetten veendő fel, azaz tartalmában tekinthető egyszerűsítettnek. A törvény így viszonylagos szabadságot ad a hatóságoknak, amelyeknek azonban folyamatosan figyelemmel kell lenniük az eljárás érdekeire, hogy a jegyzőkönyvezés hiánya ne vezethessen később vitákhoz.

A *Ket.* végül nevesíti a hivatalos feljegyzést, amely az ügy megítélése szempontjából fontos vagy egyébként az ügy természetére tekintettel lényeges minden egyéb eljárási cselekményre vonatkozó adatokat tartalmazhatja. Ennek a dokumentumnak az a célja, hogy a hatóság adott ügyre vonatkozó iratanyaga, aktája minden lényeges információt magában foglaljon, azokat is, amelyek nem minősülnek bizonyítási cselekménynek (vagyis amikre a szigorú jegyzőkönyvezési kötelezettség nem vonatkozik).

A törvény egyértelművé teszi, hogy jegyzőkönyvnek minősül a hangfelvétel, valamint a kép- és hangfelvétel. A hatóság választja ki a hatékonyság és a költségtakarékosság elvének megfelelően, hogy a jegyzőkönyv formái közül melyiket alkalmazza, de az ügyfél vagy az eljárás résztvevője kérheti valamelyik igénybevételét, ha ennek a költségeit megtéríti.

A hatóságok közötti együttműködési lehetőség kihasználására való ösztönzés, az adminisztratív terhek csökkentése érdekében a *Ket.* lehetővé teszi, hogy a több hatóság részvételével végzett eljárási cselekményről közös jegyzőkönyv is készíthető.

#### *Az ügyfél nyilatkozata, adatszolgáltatási kötelezettsége*

Az ügyfélnek mind a kérelmére, mind pedig az ex officio indított hatósági eljárásokban joga van ahhoz, hogy az eljárás során nyilatkozatot tegyen, vagy a nyilatkozattételt megtagadja.

A nyilatkozattételi jog az ügyfelet írásban vagy szóban egyaránt megilleti, a szóban előadott nyilatkozatot a hatóságnak jegyzőkönyvbe kell foglalnia.

Ha az ügyfél a kérelmére indult eljárásban a hatóság felhívására nem nyilatkozik, a hatóság a rendelkezésére álló adatok alapján érdemben dönt, vagy megszünteti az eljárást. Erről a nyilatkozattételre vonatkozó felhívásban tájékoztatást kell adni.

A hivatalból folytatott eljárásban – feltéve, hogy az adott ügyfajtában törvény vagy kormányrendelet ezt kötelezően előírja – helye van az ügyfelet terhelő adatszolgáltatási kötelezettségnek is. Ebben az esetben a hatóság adatközlésre irányuló felhívása alapján az ügyfél köteles közölni az eljáró hatósággal az érdemi döntéshez szükséges adatokat. Ugyanez a szabály érvényesül a kérelemre indult eljárások esetén az ellenérdekű ügyfél vonatkozásában is. A törvény felsorolja azokat az eseteket, amikor az adatszolgáltatás megtagadható (ezek: minősített adat esetén nem kapott felmentést a titoktartási kötelezettség alól, nyilatkozatával magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná). Az ügyfelet nyilatkozattétele során igazmondási kötelezettség terheli. Ha e kötelezettségét megsértve, más tudomása ellenére az ügy szempontjából jelentős valótlan tényt állít, illetve a kötelező adatszolgáltatás körébe tartozó nyilatkozatában az ügy szempontjából jelentős tényt jogellenesen elhallgat, eljárási bírsággal sújtható.

A Ket. speciális szabályokat tartalmaz arra az esetre is, ha az ügyfél cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképességű. Ilyenkor az ügyfél érdekében szigorúbb garanciáknak kell érvényesülniük a meghallgatás során. Ennek alapján cselekvőképtelen ügyfél személyes nyilatkozattételre csak akkor hívható fel, ha a nyilatkozatától várható bizonyíték mással nem pótolható. Kiemelt jelentősége van, hogy a meghallgatásnak megfelelő légkörben kell zajlania (vagyis a kiskorú számára is érthető, nem megfélemlítő módon történjen). Cselekvőképtelen és korlátozottan cselekvőképességű ügyfélnél is kötelező a törvényes képviselő jelenléte, kivéve, ha érdekellentét áll fenn közöttük, ilyenkor a gyámhatóság működik közre az ügyfél érdekei védelmében.

### *Az irat*

Az irat képezi a közigazgatási hatósági eljárásokban leggyakrabban igénybe vett bizonyítási eszközt. Az iratok köréből értelemszerűen megkülönböztetett szerepe van az okiratoknak, bár adott esetben okiratnak nem minősülő más írás (pl. egy levél) is fontos lehet a tényállás tisztázásának folyamatában.

Az okiratok tartalmuktól függően különféle adatokat, tényeket, jogokat, kötelezettségeket, körülményeket stb. igazolnak. Az okiratoknak két fő csoportját kell megkülönböztetni: egyfelől a közokiratot, másfelől pedig a magánokiratot. A nem magyar nyelven kiállított okirat – ha az ügyfajta vonatkozó jogszabály másként nem rendelkezik – csak hiteles magyar fordítással ellátva fogadható el.

Közokiratnak minősülnek azok az okiratok, amelyeket közigazgatási hatóság, bíróság, közjegyző a hatáskörében eljárva a jogszabályban előírt alakban állít ki, továbbá azon okiratok, amelyeket jogszabály közokiratnak nyilvánít. A közokiratnak az eljárásban teljes bizonyító ereje van, amellyel szemben természetesen helye ellenbizonyításnak.

A magánokirat lehet teljes bizonyító erejű magánokirat, illetve közönséges magánokirat. A teljes bizonyító erejű magánokirat (pl. az ügyvéd által szabályszerűen ellenjegyzett okirat, vagy a két tanú által aláírt okirat) az ellenkező bizonyításáig igazolja a benne foglalt adatok, tények stb. valóságát. A közönséges magánokirat (a kiállító személy által szabályszerűen aláírt, de a teljes bizonyító erőhöz szükséges alaki feltételek egyikével sem rendelkező okirat) ilyen teljes bizonyító erővel nem bír, azaz a tényállás tisztázásában betöltött szerepe nyilvánvalóan kisebb jelentőségű.

### A tanúvallomás

A hatósági eljárás során az ügyre vonatkozó valamely tény szükség esetén tanúval is bizonyítható. A tanút tanúvallomásának megtétele céljából idézni kell. A tanúként megidézett személyt megjelenési kötelezettség, főszabályként vallomástételi kötelezettség és ez utóbbi kötelezettség megléte esetén igazmondási kötelezettség terheli. A törvényben meghatározott esetekben a vallomástételi kötelezettséget különböző akadályok fennforgása zárja ki (tanúságtételi akadályok). Abszolút tanúságtételi akadály miatt nem hallgatható meg tanúként az a személy,

- akitől nem várható bizonyítékként értékelhető vallomás;
- akinek védett adatnak minősülő tényről kellene tanúvallomást tennie, de nem kapott felmentést a titoktartás alól az arra jogosított szervtől vagy személytől.

Relatív tanúságtételi akadály áll fenn abban az esetben és ennek alapján a tanúságtétel megtagadható (erre a tanú figyelmét külön fel kell hívni), ha

- a tanú az ügyfelek valamelyikének hozzátartozója, illetőleg
- a tanú vallomásával saját magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná.

Törvényben meghatározott esetek kivételével nem köteles tanúvallomást tenni a diplomáciai mentességben részesülő személy.

Az olyan tanúvallomás, amelyet az abszolút tanúságtételi akadály megléte ellenére, illetőleg relatív tanúságtételi akadály esetén a tanúságtétel megtagadásának jogára való figyelemfelhívás nélkül vettek fel, az eljárásban nem használható fel bizonyítékként.

Az ügyfél meghallgatásához hasonló speciális szabályokat tartalmaz a Ket. a cselekvőképtelen és a korlátozottan cselekvőképes tanú meghallgatására vonatkozóan. Érdemi különbség azonban, hogy a korlátozottan cselekvőképes személy, vagy az, aki szellemi, valamint egyéb állapota miatt korlátozottan képes megítélni a tanúvallomás megtagadásának jelentőségét, tanúként csak akkor hallgatható meg, ha vallomást kíván tenni és a törvényes képviselője ehhez hozzájárul.

A tanú speciális válfaját képezi a hatósági tanú, akit a hatóság meghatározott eljárási körben: a szemlénél, a biztosítási intézkedés alkalmazása során, a lefoglalásnál, illetőleg a hatósági ellenőrzésnél vehet igénybe. A hatósági tanú az eljárási cselekmény során történt eseményeket és az általa tapasztalt tényeket a jegyzőkönyv aláírásával igazolja, őt a tudomására jutott tényekre, adatokra nézve titoktartási kötelezettség terheli. A törvény lényegesen bővíti a hatósági tanúra vonatkozó rendelkezéseket.

Ennek alapja a 43/2004. (XI. 17.) AB határozat, amely a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény vizsgált rendelkezéséről megállapította, hogy az alkotmányellenes, mivel a hatósági tanú alkalmazása során az adott eljárási cselekmény „érintettje úgy köteles tőnni a büntetőeljárásban nem érintett, kívülálló személy jelenlétét, közreműködését a magánszféráját érintő nyomozási cselekmény végrehajtása során, hogy a jogi szabályozás ezzel a kívülálló személlyel szemben nem biztosítja a magánszférához való jogának védelmét”.

A magánszférához való jog védelme érdekében a jogalkotónak a közigazgatási hatósági eljárásokban is pontosan meg kell határozni a hatósági tanú jogait, valamint azt, hogy milyen kötelezettségek, elsőként titoktartási kötelezettség terheli. E szabályokat a Ket. tartalmazza. A biztosítási intézkedés szabályait kell alkalmazni az ideiglenes biztosítási intézkedésre is, tehát hatósági tanú mindkét esetben igénybe vehető. A hatósági tanú alkalmazásának új esetei olyan eljárási cselekmények, amelyek adott esetben komoly beavatkozást jelenthetnek az érintett személy magánszférájába, illetve amelyeknél nagy jelentőségű, hogy a hatóság eljárása során észlelteket egy „külső” személy, a hatósági tanú igazolja.

Megfelelő garanciának minősül az eljárás lefolytatásának hangfelvétel vagy kép- és hangfelvétel útján történő dokumentálása, ilyenkor nem szükséges, hogy hatósági tanú is igazolja az általa észlelt események pontos jegyzőkönyvbe foglalását.

### ***A szemle***

A Ket. alapján ingó, ingatlan és személy figyelhető, vizsgálható meg szemle keretében, amelyeket egységesen szemletárgynak nevez el. Tekintettel arra, hogy a szabály kodifikációs megfontolások alapján lehetővé teszi szemle keretében személy megfigyelését is, így a megfigyelt személy szemletárgynak minősül. Ilyen esetekben természetesen a szemletárgy birtokosa kifejezés nem értelmezhető, a szemletárgy birtokosára vonatkozó rendelkezések a megszemlélt személyre vonatkoznak. Itt is indokolt utalni arra, hogy a szemle szabályait kell alkalmazni a helyszíni ellenőrzésre is azzal, hogy az előzetes értesítésre jogszabály eltérő rendelkezéseket állapíthat meg, ha a hatóság az ügyfélnél folyamatosan lát el ellenőrzési feladatokat.

Szemletárgy felmutatása esetén a szemletárgy birtokosát az eljáró hatóság - a jogkövetkezményre való figyelmeztetés mellett - a birtokában levő szemletárgy felmutatására kötelezi. Az ügy jellegétől függően szemletárgynak minősülhet különösen az ügy tárgyával összefüggő irat (pl. üzleti könyv, szerződés, bizonylat), valamint a tényállás tisztázásához szükséges bármely dolog (pl. használati tárgy, gépjármű). Mind gyakrabban előforduló eset, hogy helyszíni szemle esetén a szemletárgy birtokosa nem engedi be az ingatlanra az ellenérdekű ügyfeleket. Ezért a Ket. úgy rendelkezik, hogy az ügyfélnek -a zárt adatkezelés esetét kivéve - joga van részt venni a helyszíni szemlén. A hatóság az ügyfél jelenlétét az ingatlan birtokosának kötelezésével biztosíthatja. A végzésben szereplő kötelezettség eljárási bírsággal kényszeríthető ki, a kötelezésről pedig egyidejűleg a tulajdonost is értesíteni kell.

Az ügyfél szemlén való jelenlétének általános korlátja, ha a szemletárgy birtokosa természetes személyazonosító adatainak zárt kezelését rendelték el, hiszen a védelmi intézkedés értelmét vesztené, ha az ügyfél egyébként jelen lehetne a szemlén.

Helyszíni szemlére akkor kerül sor, ha a tényállás tisztázásához az eljárással összefüggő helyszíni, illetve az ott levő tárgy (pl. berendezés, felszerelés) bizonyítékként való megtekintésére van szükség. A helyszíni szemléről az érintetteket előzetesen értesíteni kell, kivéve, ha az előzetes értesítés a szemle eredményességét veszélyeztetné. Ha az a szemle eredményes és biztonságos lefolytatásához szükséges, a hatóság a rendőrség közreműködését kérheti.

A magánlakásban szükségessé váló helyszíni szemlét úgy kell fogantatni, hogy az csak a szükséges mértékben korlátozza a magánélethez való jogot.

### ***A szakértői vélemény***

Szakértőt akkor rendel ki a hatóság, ha az adott ügyben jelentős tény, egyéb körülmény vagy az alkalmazandó jog megállapításához különleges szakértelem szükséges, és ezzel a szakértelemmel a hatóság maga nem rendelkezik. Szakértőt kell kirendelni továbbá akkor is, ha ezt jogszabály írja elő. Értelemszerűen - különös tekintettel arra, hogy a szakhatóság állásfoglalását a szakértői vélemény nem írhatja felül - nem kell viszont szakértőt igénybe venni akkor, ha jogszabály a szakkérdésben szakhatóság állásfoglalásának beszerzését írja elő.

Szakértőként a jogszabályban meghatározott szakértőt (szervezetet, intézményt, testületet vagy személyt), ilyen szakértő hiányában - és ez tekinthető tipikus esetnek - igazságügyi szakértőt (igazságügyi szakértői intézményt) kell kirendelni. Az ügyfél is csak olyan szakértőre tehet javaslatot, aki igazságügyi szakértői tevékenység végzésére jogosult, továbbá az ügyfél kérelmére a hatóság a kirendelt szakértőn kívül második szakértőt is kirendelhet. Az ügyfél által felkért szakértő véleménye bizonyítékként használható fel akkor is, ha a szakértőt a hatóság nem rendeli ki.

*Szakértőként nem járhat el az a személy,*

- akivel szemben az ügyintézőre vonatkozó kizárási ok áll fenn (lásd a 6.4. alfejezetet), aki tanúként nem hallgatható meg (a szakértői véleményadás abszolút akadályai), vagy
- aki a tanúvallomást megtagadhatja (a szakértői véleményadás relatív akadályai).

A szakértőt a hatóság végzésben rendeli ki; e végzése önállóan nem fellebbezhető meg.

A hatóság köteles a szakértővel közölni mindazokat az adatokat, amelyekre feladatának teljesítéséhez, a szakértői vélemény elkészítéséhez szüksége van. A szakértő továbbá

- megtekintheti az ügy iratait;
- jelen lehet az ügyfél és a tanú meghallgatásánál, valamint a tárgyaláson és a szemlén;
- kérdéseket intézhet az ügyfélhez, a tanúhoz és a szemletárgy birtokosához.

Az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló 2005. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Isztv.) rendelkezései szerint a szakértő köteles megőrizni a kirendelés teljesítése során tudomására jutott védett adatot és hivatásbeli titkot (titoktartási kötelezettség). A szakértőt megjelenési kötelezettség (a szakértői meghallgatáson, tárgyaláson, helyszíni szemlén stb.), valamint véleményadási kötelezettség terheli; továbbá köteles tartózkodni a hamis véleményadástól (erre és ennek jogkövetkezményeire külön figyelmeztetni kell őt).

Egyebekben a szakértőre az Isztv. szabályait kell alkalmazni. Az Isztv. felsorolja, hogy igazságügyi szakértői tevékenységet az erre feljogosított természetes személy (az igazságügyi szakértő), a cégjegyzékbe bejegyzett gazdasági társaság, az e célra létesített igazságügyi szakértői intézmény, külön jogszabályban feljogosított állami szerv, intézmény, szervezet és kivételesen eseti szakértő végezhet. Az eseti szakértő jogaira és kötelezettségeire is az Isztv. rendelkezéseit kell alkalmazni, az eseti szakértő is igazságügyi szakértői tevékenység végzésére jogosult szakértőnek minősül. Az Isztv. határozza meg azt is, hogy milyen esetekben és hány napon belül kérheti a szakértőt, hogy a kirendelés alól mentse fel, vagy miként kérheti a szakvélemény elkészítésére rendelkezésre álló határidő meghosszabbítását.

A Pp. nyomán indokolt, hogy a Ket. is térjen ki arra, ha a szakértő által készített vélemény homályos vagy hiányos, végső esetben ilyenkor a hatóság másik szakértőt is kirendelhet a tisztázatlan kérdések megválaszolására. A Ket. lehetővé tette, hogy törvény a szakértő vizsgálatban való közreműködésre kötelezze az ügyfelet – a közreműködés megtagadása esetén is a külön törvény erre vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni, a Ket. maga nem rendel külön szankciót, például eljárási bírságot erre az esetre.

*Az eljárás akadályozásának következményei*

Az eljárási törvényben meghatározott esetekben (pl. az adatszolgáltatási kötelezettség megszegésekor, a tanú megjelenési és vallomástételi kötelezettségének megszegésekor, a hatósági közvetítő vagy a szakértő nem megfelelő feladatteljesítésekor) a kötelezettség felróható módon történő megszegése esetén az eljáró hatóság az eljárást akadályozó személlyel vagy szervvel szemben eljárási bírságot szabhat ki. Továbbá ha az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője egyébként rosszhiszeműen jár el, a hatóság eljárási bírsággal sújthatja. Az eljárási bírság ugyanabban a hatósági eljárásban, ugyanazon kötelezettség ismételt megszegése vagy más kötelezettségzegés esetén ismételten is kiszabható. Az eljárás akadályozása nem minden esetben vonja maga után eljárási bírság kiszabását, jellemzően ugyanakkor költség keletkezik a hatóság vagy az ellenérdekű ügyfél oldalán. Erre az esetre a *Ket.* úgy rendelkezik a 61. § (1a) bekezdésében, hogy a **többletköltségek megfizetésére kell kötelezni** azt,

- akire vonatkozóan eljárási bírságot szabott ki,
- akinek jogellenes magatartása folytán vált szükségessé valamely eljárási cselekmény megismétlése,
- aki eljárási cselekményét nem a célszerűség figyelembevételével teljesítette.

Az eljárási bírság legkisebb összege esetenként ötezer forint, legmagasabb összege pedig:

- természetes személy esetén ötszázezer forint,
- jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet esetén pedig egymillió forint.

Fenti értékhatárok között az eljárási bírság konkrét mértékének meghatározásakor a hatóság elsősorban a következőket köteles mérlegelni:

- a jogellenes magatartás súlyát és a felróhatóság mértékét,
- az érintett vagyoni helyzetét és jövedelmi viszonyait, továbbá
- az eljárási bírságnak ugyanabban az eljárásban történő ismételt kiszabása esetén az előző bírságolások számát és mértékét.

Az eljárási bírságot a hatóság végzés formájában rója ki; e végzés ellen önálló fellebbezésnek, továbbá bírósági felülvizsgálat iránti keresetlevél előterjesztésének van helye.

### ***Tárgyalás és közmeghallgatás***

Szemben a polgári, illetve a büntetőeljárással, a közigazgatási eljárásban a tárgyalás atipikus jelenség, ennek tartására a hatósági ügyek csekély részében kerül sor. A hatóság akkor rendeli el tárgyalás tartását, ha:

- ezt jogszabály előírja,
- a tényállás tisztázásához szükség van az eljárásban részt vevő személyek együttes meghallgatására, illetve
- az ellenérdekű felek részvételével folyó ügyben egyezségi kísérlet lefolytatásához szükséges.

A közigazgatási eljárásjog sajátos, bár ritkán előforduló jelensége a közmeghallgatás. Közmeghallgatást akkor tart a hatóság, ha:

- ezt jogszabály előírja;
- törvény eltérő rendelkezése hiányában az eljárásban több mint ötven ügyfél, vagy több mint öt ügyfélnek minősülő szervezet vesz részt; vagy
- a hatóság a nyilvánosság véleményének megismerése érdekében ezt szükségesnek tartja.

### ***A bizonyítékok ismertetése az ügyféllel***

Speciális helyzet áll elő abban az esetben, ha adott ügyben a hatóság az ügyfélnek az eljárás megindításáról való értesítését mellőzte, és egyúttal az ügyben bizonyítási eljárást folytatott le. Ekkor ugyanis garanciális jelentősége van annak, hogy az ügyfél – még a határozat meghozatala előtt – „képbe kerüljön”, azaz megismerhesse a bizonyítékokat, azokra észrevételt tehesen, élni tudjon nyilatkozattételi jogával, és további bizonyításra irányuló indítványt terjeszthessen elő.

Ennek érdekében az eljáró hatóság köteles a bizonyítási eljárás befejezésétől számított nyolc napon belül értesíteni e lehetőségekről az ügyfelet. Az értesítés kézhezvételétől számítva nyolc nap áll az ügyfél rendelkezésére, hogy a felsorolt jogait gyakorolja.

Ha e jogával az ügyfél nem él, a nyolc napos határidő elteltét követően a hatóság köteles meghozni a határozatát.

## **6.3. Képviselet**

Többféle – akár az ügyfél akaratától függő, akár az ügyféltől független – ok vezethet ahhoz, hogy valamely közigazgatási hatósági ügyben az ügyfél helyett vagy mellett képviselő járjon el. A képviseletnek három fajtája létezik: a törvényes képviselet, a meghatalmazotti képviselet, valamint az ügygondnoki képviselet.



A törvényes képviselő az ügyfél akaratától független képviselő, valamely objektív tényhez: természetes személy ügyfél esetén az eljárási képesség hiányához (ez a polgári jog szerinti cselekvőképesség valamilyen szintű hiányát jelenti), illetőleg nem természetes személy ügyfélnél a szervezeti jogálláshoz (akár rendelkezik jogi személyiséggel, akár nem) kapcsolódik. Ennek megfelelően törvényes képviselő lehet a szülő, a gyám, a cselekvőképességet kizáró vagy korlátozó gondnokság alatt álló személy gondnoka, illetőleg adott szervezet (kölségvetési szerv, gazdasági társaság, szövetkezet stb.) vezetője vagy képviselője.

A meghatalmazotti képviselő mindig az ügyfél akaratától függ, feltételezi az ügyfél és az általa kiválasztott képviselő (pl. ügyvéd, hozzátartozó) között megbízási jellegű jogviszony keletkezését.

Az ügygondnoki képviselő csak természetes személy ügyfél esetében valósulhat meg, ha az ismeretlen helyen tartózkodik, vagy egyébként nem tud az ügyben eljárni, és nincs törvényes képviselője vagy meghatalmazottja. Ilyen esetekben az eljáró hatóság – az ügyfél érdekeinek védelme céljából – ügygondnok kirendelését kezdeményezi az illetékes gyámhatóságnál.

A hatóság minden esetben köteles vizsgálni a képviselői jogosultságot. A Ket. pontosan meghatározza, hogy a meghatalmazást hogyan, milyen formában fogadja el a hatóság. A Ket. értelmező rendelkezései között szerepel a közokirat és teljes bizonyító erejű magánokirat fogalma, mely szerint azok alatt – törvény eltérő rendelkezése hiányában – a Pp.-ben meghatározott fogalmak értendők.

Ezek alapján közokiratnak nevezzük az olyan papír alapú vagy elektronikus okiratot, amelyet bíróság, közjegyző vagy más hatóság, illetve közigazgatási szerv ügykörén belül, a megszabott alakban állított ki, és mint közokirat teljes bizonyító erővel bizonyítja a benne foglalt intézkedést vagy határozatot, továbbá az okirattal tanúsított adatok és tények valóságát, úgyszintén az okiratban foglalt nyilatkozat megtételét, valamint annak idejét és módját.

A teljes bizonyító erejű magánokirat pedig az ellenkező bizonyításáig teljes bizonyítékul szolgál arra, hogy kiállítója az abban foglalt nyilatkozatot megtette, illetőleg elfogadta, vagy magára kötelezőnek ismerte el, feltéve, hogy az alábbi feltételek valamelyikének megfelel: az okiratot saját kezűleg írta és aláírta; két tanú az okiraton aláírásával igazolja, hogy a kiállító a nem általa írt okiratot előttük írta alá, vagy aláírását előttük saját kezű aláírásának ismerte el; a kiállító aláírása vagy kézjegye az okiraton bíróilag vagy közjegyzőileg hitelesítve van; a gazdálkodó szervezet által üzleti körében kiállított okiratot szabályszerűen aláírták; ügyvéd az általa készített okirat szabályszerű ellenjegyzésével bizonyítja, hogy a kiállító a nem általa írt okiratot előtte írta alá, vagy aláírását előtte saját kezű aláírásának ismerte el, illetőleg a kiállító minősített elektronikus aláírásával aláírt elektronikus okirat tartalma az ügyvéd által készített elektronikus okirattal megegyezik; az elektronikus okiraton kiállítója minősített elektronikus aláírást helyezett el.

**Összességében** a Ket. a meghatalmazást a Pp. mintájára, azzal összhangban szabályozza, hogy a meghatalmazás milyen formában rendelkezik bizonyító erővel, milyen fajtái vannak (vagyis az egész eljárásra vagy csak meghatározott eljárási cselekményre vonatkozik), a meghatalmazás korlátozása mikor tekinthető hatályosnak.

Képviselő esetén a hatóság az eljáró személy képviselői jogosultságát megvizsgálja. A képviselő eljárását a hatóság visszautasítja, ha a meghatalmazott személy nem alkalmas a képviselő ellátására, vagy ha képviselői jogosultságát az erre irányuló hiánypótlási felhívás ellenére sem igazolja.

#### **6.4. Kizárás**

A közigazgatási hatósági jogalkalmazással szemben támasztott alapvető követelmény, hogy ne férhessen kétség annak szabályszerűségéhez, pártatlanságához. E követelmény érvényre juttatását szolgálja, mások mellett, az elsődlegesen az ügyintéző személyére, de egyes esetekben az egész hatóságra irányuló kizárás jogintézménye.

A kizárásra alapot adó okok körében meg kell különböztetni az abszolút, illetve a relatív kizárási okokat. Az abszolút kizárási ok az érintett személy hatóság adott hatósági ügy intézéséből való automatikus kizárását eredményezi, míg a relatív kizárási ok a következményeket illetően vizsgálatot, mérlegelést igényel.

**Abszolút kizárási ok**nak minősülnek az alábbi esetek:

- az a személy vagy hatóság nem vehet részt az ügy elintézésében, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti. A hatóság azonban nem válik kizárttá amiatt, mert a határozatban megállapított fizetési kötelezettség teljesítése az általa megjelölt számlára történik;
- az ügy másodfokú elintézésében nem vehet részt az, aki az ügy elintézésében első fokon részt vett, továbbá aki az ügyben tanúvallomást tett, illetve hatósági közvetítőként, az ügyfél képviselőjeként, hatósági tanúként vagy szakértőként járt el;
- a jegyző mint hatóság nem vehet részt annak a hatósági ügynek az elintézésében, amelyben az őt foglalkoztató önkormányzat társulása vagy az egyéb munkáltatói jogokat gyakorló polgármester ellenérdekű ügyfél, ill. a határozattal az önkormányzat, a társulás vagy a polgármester jogosulttá vagy kötelezetté válhat, vagy az eljárás tárgyával összefüggő kötelezettséget vállal;
- az ügy elintézésében nem vehet részt az a hatóság sem, amelyik hatóság vezetőjével szemben kizárási ok áll fenn.

Relatív kizárási oknak minősül az a helyzet, amikor adott ügyben az ügyintézőtől (hatóságtól) nem várható el az ügy tárgyilagosa megítélése (mert pl. az ügyféllel perben áll, vagy haragos viszonyban van).

A kizárási okkal érintett személy köteles a hatóság vezetőjének haladéktalanul, de legkésőbb az ok felmerülésétől számított öt napon belül bejelenteni, ha vele szemben kizárási ok áll fenn. A kizárási okot az eljárás megindulásától, illetve a kizárási okról való tudomásszerzéstől számított nyolc napon belül az ügyfél is bejelentheti. A kizárás tárgyában a hatóság vezetője dönt, és szükség esetén más ügyintézőt jelöl ki. Más ügyintéző kijelölése esetén a hatóság vezetője arról is dönt, hogy meg kell-e ismételni azokat az eljárási cselekményeket, amelyekben a kizárt ügyintéző járt el.

Ha a kizárási ok nem valamely személyre, hanem az egész hatóságra irányul, illetve ha a hatóságnál nincs másik, megfelelő szakképzettséggel rendelkező ügyintéző, a felügyeleti szerv az eljárás lefolytatására egy azonos hatáskörű másik hatóságot jelöl ki. Ha nincs kijelölhető másik, azonos hatáskörű hatóság, az a hatóság jár el a továbbiakban is, amelyekkel szemben a kizárási ok fennáll, de a határozatot vagy az önálló jogorvoslattal megtámadható végzést a felügyeleti szerv vezetőjével is közölnie kell.

A Ket. a kizárásra irányuló alaptalan bejelentések megelőzése érdekében lehetővé teszi bírság kiszabását azzal az ügyféllel szemben, aki ugyanabban az eljárásban, ugyanazon ügyintéző ellen ismételt nyilvánvalóan alaptalan kizárásra irányuló bejelentést tesz.

A hatóság vezetőjével szemben fennálló kizárási ok esetén a kizárási bejelentést egyenesen a felügyeleti szervnek kell megtenni, amelyik másik azonos hatáskörű hatóságot jelöl ki az eljárásra. Ha ilyen hatóság nincsen, a hatóság eljárhat, de határozatát és önállóan fellebbezhető végzéseit a felügyeleti szervvel is közölnie kell, amely így felülvizsgálati eljárást indíthat, hiszen tudomása van arról, hogy a hatóság kizárási ok ellenére járt el.

**Az ügyfél mulasztása az eljárásban, igazolási kérelem**

Aki az eljárás során valamely határnapot, határidőt önhibáján kívül elmulasztott, igazolási kérelmet terjeszthet elő. Az igazolási kérelemről az a hatóság dönt, amelynek eljárása során a mulasztás történt.

A fellebbezésre megállapított határidő elmulasztásával kapcsolatos igazolási kérelmet az első fokú döntést hozó hatóság, a keresetindításra megállapított határidő elmulasztásával kapcsolatos igazolási kérelmet a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság bírálja el. Ha a hatóság megtartotta az ügyfelek értesítésére és a határozat közlésére vonatkozó szabályokat, a fellebbezési határidő elmulasztása esetén nincs helye igazolási kérelemnek arra való hivatkozással, hogy az értesítés, illetve a határozat közlése nem postai kézbesítés útján történt. E rendelkezés megfelelően irányadó a bírósági felülvizsgálatot kezdeményező keresetindítással kapcsolatos igazolásra is. Az igazolási kérelmet a mulasztásról való tudomásszerzést vagy az akadály megszűnését követő nyolc napon belül, de legkésőbb az elmulasztott határnaptól vagy az elmulasztott határidő utolsó napjától számított hat hónapon belül lehet előterjeszteni. A határidő elmulasztása esetén az igazolási kérelemmel egyidejűleg pótolni kell az elmulasztott cselekményt is, amennyiben ennek feltételei fennállnak. Ha a hatóság az igazolási kérelemnek helyt ad, az igazolási kérelmet benyújtó személyt eljárásjogi szempontból olyan helyzetbe kell hozni, mintha nem mulasztott volna. Ennek érdekében a hatóság a döntését módosítja vagy visszavonja, az eljárást megszüntető döntésének visszavonása esetén az eljárást folytatja, illetve egyes eljárási cselekményeket megismétel.

Az igazolási kérelem jogintézményét minden eljárásjog ismeri. Ennek az a lényege, hogy aki az eljárás során valamilyen határnapot vagy határidőt elmulasztott, az a törvényben meghatározott okból és határidőn belül kimentheti mulasztását. A Ket. két kimentési okot határoz meg: az érintett önhibáján kívüli akadályoztatását és a hatóság közrehatását. Önhibáján kívül akadályoztatva van pl. az, aki baleset vagy súlyos betegség miatt nem tud eleget tenni valamely kötelezettségének. A jogalkalmazási gyakorlatban azonban célszerű az önhibán kívüli akadályoztatás fogalmát kiterjesztően értelmezni.

Kimentési okként el kell fogadni pl. ha az eljárás résztvevője az ajánlott feladóvevényvel igazolja, hogy postára adott valamely küldeményt, amely a posta hibájából elveszett.

Ugyanígy kimentési ok, ha valaki tőle elvárható mértékben mindent megtett az őt terhelő kötelezettség teljesítése érdekében, ám az mégsem történt meg határidőre. (Pl. egy vállalkozóval szerződést kötött vagy írásbeli megrendelést adott egy hatósági határozatban előírt munka elvégzésére, később azt írásban sürgette is, ám a vállalkozó túllépte a határidőt.) Kimentési ok az is, ha az ügyfél nem kapta meg a kötelezettséget megállapító határozatot. A hatóság közrehatása folytán következett be a mulasztás, ha a hatóság tévesen jelölte meg a teljesítési határidőt, késedelmesen adta postára az idézést vagy más hivatalos iratot, illetőleg a hatóság feladatkörében eljáró munkatársa téves felvilágosítást adott az ügyfélnek a határidő-módosítás módjára nézve. A hat hónapos jogvesztő határidő keretei között a (3) bekezdésben megállapított nyolc napos határidő az irányadó. Jogszabályaink viszonylag ritkán, nyomós okból alkalmaznak jogvesztő határidőt. A jelen esetben a jogbiztonsághoz fűződő érdek volt a szigorú szabályozás indokául szolgáló nyomós ok: közelebbről az, hogy sem a hatóságot, sem az esetleges ellenérdekű ügyfelet nem lehet hosszú időn keresztül bizonytalanságban tartani az eljárás kimenetelét - s ezen belül a határozat jogerőre emelkedését vagy megtámadhatatlanságát - illetően.

Speciális szabályok vonatkoznak a fellebbezési határidő elmulasztására, illetve az azzal kapcsolatos igazolásra. A alapján a fellebbezésre megállapított határidő elmulasztásával kapcsolatos igazolási kérelmet az elsőfokú hatóság bírálja el. A Ket. 98. § (3) bekezdés h) pontja alapján a fellebbezési határidő elmulasztása ellen benyújtott igazolási kérelmet elutasító végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye. Ehhez kapcsolódóan a Ket. úgy rendelkezik, hogy a fellebbezés felterjesztésének határideje az igazolási kérelemnek helyt adó döntés jogerőre emelkedésével kezdődik.

## 6.5. A hatóság döntései

### 6.5.1. A döntés meghozatala

Az elsőfokú hatósági eljárást lezáró döntés kétféle lehet: érdemi vagy nem érdemi döntés.

A közigazgatási hatóság az eljárás folyamán kétféle döntést hozhat: hatósági határozatot vagy hatósági végzést (dichotóm döntési rendszer). A hatóság az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerülő minden más kérdésben végzést bocsát ki. Megjegyzendő, hogy emellett a nem döntés tartalmú, nem kérdést tisztázó iratok, tipikusan értesítések a hatóság által kezelt és az ügyfélnek továbbított iratok harmadik típusát képezik.

A *Ket.* lehetővé teszi a *hatóság számára*, hogy *mellőzze a döntéshozatalt*:

- ha az eljárás pénzbeli ellátás jogszabályban meghatározott mértékű emelésére irányul,
- ha jogszabályban biztosított jogosultság gyakorlásának a feltétel kizárólag az ügyfél erre vonatkozó kérelmének benyújtása.

Más esetekben ugyanakkor nem tekinthető jogszerűnek a hatóság hallgatása, kivételesen azonban a *Ket.* elismeri azt a helyzetet, amelyben a hatóság mulasztása nem terhelheti az ügyfelet, késleltetheti a jogai gyakorlásában, mivel a jog gyakorlása nem hordoz magában különösebb kockázatot. A *Ket.* ezért megengedi külön jogszabálynak az arról szóló rendelkezést, hogy ha az ügyfél kérelme jog megszerzésére irányul, és a hatóság az előírt határidőn belül nem hoz döntést - feltéve, hogy az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél -, az ügyfelet megilleti a kérelmezett jog gyakorlása.. A szabály megfelelően alkalmazandó a szakhatósági állásfoglalás kiadásának elmulasztására is.

Az ügyfél érdekének előmozdítása érdekében ez a szabály 2014. január 1-jétől „megfordul”: vagyis ha jogszabály nem zárja ki, a „hallgatás=beleegyezés” szabálya érvényesül. Az nem állítható, hogy ilyen esetben a hatóság ne hozna döntést, mivel az ügyféli joggyakorlás jogszerűségének bizonyítékául is a megszerzett jogot rá kell vezetni a kérelemre: ez az aktus pedig döntéshozatalnak minősül, a hatóság elismeri, hogy az ügyfél jogszerűen gyakorolhatja jogát.

Azokban az egyszerű megítélésű ügyekben, amelyekben jogszabály rendelkezése alapján elegendő a döntést az ügyiratra feljegyezni, a hatóságnak a továbbiakban a döntés közléséről külön már nem is kell gondoskodnia.

Kivételesen az egyoldalú döntés helyett - a hatóság és az ügyfél közötti szerződéses kapcsolatként - kétoldalú megállapodás (az ún. hatósági szerződés) is születhet.

Az egyoldalú döntések körében hatósági határozatot kell hozni minden olyan esetben, amikor a közigazgatási hatóság az eljárást lezáró érdemi döntést hoz. Minden más esetben - tehát az eljárás folyamán, illetőleg az eljárás nem érdemben történő lezárásakor - a döntés megjelenési formája hatósági végzés.

### 6.5.2. Hatósági határozat

A közigazgatási szervek tevékenységének középpontjában a döntéshozatal és a döntések érvényesítése áll. A feladatok ellátása és a hatáskörök gyakorlása az esetek döntő többségében a döntések, más elnevezéssel az aktusok, kibocsátása és érvényesítése nyomán éri el a célját. A hatósági tevékenység körében a döntéseknek két csoportját különböztethetjük meg. A közigazgatási aktus a közigazgatási szerveknek jogi jelentőségű (joghatás kiváltására irányuló) cselekménye, amely vagy kötelező erejű magatartási szabályok előírásából áll (normatív aktusok), vagy konkrét közigazgatási jogviszony keletkezését, módosulását, illetve megszűnését eredményezi (egyedi aktusok).

A hatályos szabályozás a következő egyedi aktusokat intézményesítette:

**A.) Döntés;**

- határozat (beleértve az egyszerűsített döntést is);
- végzés.

**B) Nevesített döntés**

- ideiglenes intézkedés;
- ideiglenes biztosítási intézkedés;
- szakhatósági állásfoglalás;
- jogszerű hallgatással létrehozott határozat és szakhatósági állásfoglalás;
- egyezség jóváhagyása;
- hatósági szerződés;
- határozatnak minősülő okirat (hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartásba való bejegyzés);
- biztosítási intézkedés.

A fentiekén túl a konkrét utasítás mint egyedi aktus is szerephez juthat a hatósági eljárásban. A szerv vezetője bármely ügyben soron kívüli eljárásra utasíthatja az ügyintézőt, a kiadmányozásra jogosult vezető pedig meghatározott tartalmú döntéstervezet elkészítésére is. A hatóságok közötti eljárásban szintén helye van a konkrét utasításnak. A hatóság mulasztása esetén a felügyeleti szerv az erre irányuló kérelem megérkezésétől vagy a hivatalos tudomásszerzéstől számított nyolc napon belül kivizsgálja a mulasztás okát, és a hatóságot az eljárás lefolytatására utasítja.

Ebben az esetben az utasítás kibocsátása kötelező. A felügyeleti szerv eljárása keretében is nyílik erre lehetőség, a felügyeleti szerv a jogszabálysértő döntést megsemmisíti és szükség esetén az ügyben eljáró hatóságot új eljárásra utasíthatja. Ebben az esetben a konkrét utasítás a felügyeleti jog egyik, de nem kizárólagos eszköze.

A *hatóság határozata főszabályként* négy fő részből tevődik össze:

- fejrész;
- rendelkező rész;
- indokolási rész;
- záró rész.

A valamennyi elemet magába foglaló határozatot nevezzük alakszerű határozatnak.

A határozat fejrésze tartalmazza az adott hatósági ügy alapvető adatait, így az eljáró hatóság megnevezését, az ügy számát, az ügyintéző nevét, az ügyfél nevét (megnevezését) és lakcímét (székhelyét vagy telephelyét), az ügyfél által a kérelemben megadott, személyazonosítására szolgáló adatot, valamint az ügy tárgyának megjelölését. A hatósági határozat legfontosabb része a rendelkező rész, mivelhogy ez tartalmazza a hatóság érdemi döntését, azaz jogot, illetve kötelezettséget állapít meg az ügyfél részére. Az érdemi döntésen túlmenően a *határozat rendelkező részében* – az adott ügy, illetve döntés körülményeitől függően – *szerepeltetni kell*

- ha az adott eljárás a szakhatósági modell szerint folyt le, a szakhatóság megnevezését és állásfoglalása rendelkező részét;
- kötelezettség megállapítása esetén a kötelezettség teljesítésének határnapját vagy határidejét, illetőleg az önkéntes teljesítés elmaradásának jogkövetkezményeit (pl. a pénzfizetési kötelezettség nem teljesítése esetén fizetendő késedelmi pótlékot és annak mértékéről szóló tájékoztatást);
- a határozatban megállapított fizetési kötelezettség és a fellebbezési illeték vagy díj mértékéről és megfizetésének, lerovásának módjáról szóló tájékoztatást;

- az ún. jogorvoslati tájékoztatót (a jogorvoslat lehetőségéről, benyújtásának helyéről és határidejéről, valamint a jogorvoslati eljárásról, bírósági felülvizsgálat esetén a tárgyalás tartása iránti kérelem lehetőségéről való tájékoztatást);
- az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetéknek vagy díjnak az ügyfél részére történő visszafizetésére vonatkozó döntést;
- az eljárási költség viseléséről szóló döntést, ha arról a hatóság nem külön dönt.

A *hatósági határozat indokolási részének* – az eset körülményeitől függően – a következő elemeket kell tartalmaznia:

- a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat;
- az ügyfél által felajánlott, de mellőzött bizonyítást (a mellőzés indokaival együtt);
- a mérlegelési, illetve méltányossági jogkörben hozott határozat esetén a mérlegelésben, illetve a méltányosság gyakorlásában szerepet játszó szempontokat és tényeket;
- a szakhatósági modell körében a szakhatósági állásfoglalás indokolását;
- az ügyintézési határidő túllépése esetén az ügyintézési határidő leteltének napját, valamint az arról szóló tájékoztatást, hogy azt mely, az ügyfélnek vagy a hatóság egyéb résztvevőjének felróható okból nem tartotta be, vagy hogy az eljárási illeték vagy szolgáltatási díj visszafizetésének (megfizetésének) van helye;
- a jogszabályi hivatkozásokat (egyfelől azokat a jogszabályhelyeket, amelyek alapján a hatóság a határozatot hozta, másfelől pedig a hatóság hatáskörét és illetékességét megállapító jogszabályhelyeket).

Végül a határozat záró részében a döntéshozatal helyét és idejét, a hatáskör birtokosának nevét, hivatali beosztását, a kiadmányozó nevét, hivatali beosztását és aláírását, ha az nem azonos a hatáskör gyakorlójával, valamint a hatóság bélyegzőlenyomatát.

Az alakszerű határozat helyett ún. *egyszerűsített döntés* is hozható. Erre akkor kerülhet sor, ha a hatóság a kérelemnek teljes egészében helyt ad, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, vagy az ellenérdekű ügyfél jogát vagy jogos érdekét nem sérti. Egyszerűsített döntés hozható akkor is, ha az kizárólag valamely eljárási cselekmény időpontját határozza meg. Az alakszerű határozathoz képest az egyszerűsített döntés rendelkező részéből hiányzik a jogorvoslati tájékoztatás, valamint a teljes indokolási rész. Az egyszerűsített döntés szabályait a törvény az áttekinthetőség érdekében egy helyen, a Ket. 72. § (4) bekezdésében szabályozza.

Csak akkor van helye egyszerűsített döntés hozatalának, ha a hatóság teljes egészében helyt ad a kérelemnek, azaz ha például a hatóság részben, például az összeegyszerűsítést illetően mérlegelt, akkor mérlegelési szempontjait meg kell indokolnia, egyszerűsített döntés nem hozható.

Ugyancsak sajátos hatósági döntési forma az ún. egyezséget jóváhagyó hatósági határozat. Amennyiben a hatósági eljárás során lefolytatott egyezségi kísérlet eredményes volt, és az ellenérdekű felek között létrejött egyezség

- megfelel a jogszabályokban foglalt feltételeknek;
- nem sérti sem a közérdeket, sem mások jogát vagy jogos érdekét;
- kiterjed a teljesítési határidőre és az eljárási költség viselésére;

a hatóság határozatba foglalja és jóváhagyja az egyezségüket.

Az egyezséget egyszerűsített döntésben is jóvá lehet hagyni, ebben az esetben az indokolás mellőzhető.

A Ket. értelmében a hatóságnak akkor kell kísérletet tennie az ellenérdekű ügyfelek vitájának egyezséggel való rendezésére, ha azt jogszabály elrendeli vagy ha a hatóság tárgyalást tart. Egyébként egyezségi kísérletre akkor is sor kerülhet, ha az ügy természete egyébként megengedi. Ha az egyezségi kísérlet eredményes, a hatóság határozatba foglalja és jóváhagyja az egyezséget.

Az ügyfelek egyezsége így végül hatósági határozatnak minősül, az ugyanúgy kötelező érvényű, mintha a hatóság az általános szabályok szerint lefolytatott hatósági eljárásban hozta volna. Annak ellenére viszont, hogy hatósági határozatnak minősül, a Ket. kizárta mind a fellebbezést, mind a bírósági felülvizsgálatot az egyezséget magába foglaló határozat ellen.

Közigazgatási eljárásjogunk ismeri az indokolás átmeneti mellőzhetőségét is. Ezt az ideiglenes megoldást akkor lehet alkalmazni, ha az indokolás megfogalmazása késleltetné a döntés meghozatalát és a késedelem életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet kialakulásához vezethet. Ebben az esetben a döntés meghozatalától számított tíz napon belül el kell készíteni a döntés indokolási részét, és azt külön meg kell küldeni az ügyfél részére (a jogorvoslati határidő ez esetben az indokolás kézbesítésének napjától számítandó).

#### *Az érdemi döntések*

Ha az adott ügyben nem merül fel kötelező megszüntetési ok, illetőleg az eljáró hatóság nem él a törvényben meghatározott megszüntetési lehetőségekkel, az eljárást érdemi döntés zárja le. Az eljárást lezáró érdemi döntés mindig hatósági határozatban ölt testet.

*Az eljárást lezáró tipikus érdemi döntések* a következők:

- kérelemre indult eljárásokban a kérelemnek helyt adó határozat (pl. engedély kiadása, segély vagy támogatás odaítélése), illetőleg a kérelmet elutasító határozat;
- hivatalból indult eljárásokban az ügyfél számára valamilyen kötelezettséget előíró határozat (pl. az egészségre káros áru visszavonásának elrendelése).

A döntés fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatóvá nyilvánítása

Speciális, gyakorlatilag a végrehajtási eljárásból az elsőfokú eljárás záró szakaszába előrehozott döntésként, az elsőfokú közigazgatási hatóság a törvényben meghatározott esetekben döntését – valamely nyomós okra hivatkozva – fellebbezésre tekintet nélkül, azonnal végrehajthatónak nyilváníthatja. Ezt az elsőfokú döntés rendelkező részében külön ki kell mondani, illetőleg a döntés indokolási részében e rendelkezést az azonnali végrehajtásra alapot adó ok, körülmény megjelölésével külön meg kell indokolni. A döntésben rendelkezni kell a végrehajtásról és a foganatosítás módjáról.

Az *elsőfokú közigazgatási döntés* akkor nyilvánítható fellebbezésre tekintet nélkül *végrehajthatónak*, ha az alábbiakban felsorolt okok, helyzetek közül valamelyik fennáll:

- életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet megelőzése, elhárítása vagy káros következményeinek enyhítése miatt szükséges (pl. egy lakóházban bekövetkezett gázrobbanás vagy függőfolyosó megroggyanása esetén szükségessé váló kiürítést elrendelő határozat);
- nemzetbiztonsági vagy honvédelmi érdekből, a közbiztonság fenntartása érdekében vagy fontos közrendvédelmi okból szükséges (pl. veszélyes árut szállító jármű útvonalát kijelölő határozat);
- a végrehajtás késedelme jelentős vagy helyrehozhatatlan kárral járna (pl. valamely környezeti elemet súlyosan szennyező tevékenységet megtiltó határozat);
- a határozat valakinek a tartásáról vagy gondozásáról rendelkezik (pl. alkoholisták szülők gyermekének állami gondozásba vételét elrendelő határozat);
- azt törvény élelmiszerlánc-felügyelettel kapcsolatos, továbbá honvédelmi, nemzetbiztonsági, közegészségügyi, járványügyi, munkaügyi, munkavédelmi, fogyasztóvédelmi, kulturális örökségvédelmi, termőföld-, környezet- vagy természetvédelmi okból, továbbá a közérdekű közlekedési infrastruktúra kialakítása, illetve az energiaellátás folyamatos biztosítása érdekében lehetővé teszi; vagy
- a hatósági nyilvántartásba történő haladéktalan bejegyzést törvény írja elő.

### 6.5.3. Hatósági végzés

Hasonlóan a hatósági határozathoz, a hatósági végzés is ugyanabból a négy fő részből épül fel, ezeken belül azonban értelemszerűen egyszerűbb és kevesebb kötelező tartalmi elemet határoz meg az eljárási törvény.

A hatósági végzés fejrészének, illetőleg záró részének kötelező tartalma megegyezik a hatósági határozatnál közöltekével, azzal, hogy a végzésnél nemcsak az ügyfél, hanem az eljárás egyéb résztvevője is lehet címzett (pl. a szakértő díjazását megállapító végzés esetében). A hatósági végzés rendelkező részének a döntést, valamint a jogorvoslati tájékoztatót (a határozatnál megismert részletességgel, illetve ha nincsen helye önálló jogorvoslatnak, az erről való tájékoztatást) kell tartalmaznia. Ami pedig a hatósági végzés indokolási részét illeti, ebben a döntés alapjául szolgáló részletes indokokat, valamint a jogszabályi hivatkozásokat (a határozatnál megismert részletességgel) kell szerepeltetni.

Míg a határozatok indokolásánál minden esetben, a végzések köréből kizárólag az eljárást megszüntető végzés indokolásának kell tartalmaznia az ügyintézési határidőre vonatkozó, a határozatnál már említett információkat, illetve tájékoztatást.

### 6.5.4. A hatósági szerződés

A közjogi (ezen belül a közigazgatási jogi) szerződés gyűjtőfogalomként ismert, és ezen belül különböző fajta szerződések alakultak ki. Ezek közül az egyik nevesített és viszonylag jól körülhatárolható fajta a hatósági jogalkalmazás körében számos államban meghonosodott hatósági szerződés. A hatósági szerződésnek ott és akkor van létjogosultsága, ahol és amikor kölcsönös előnyökkel jár az ügyfél és a hatóság számára.

A *hatósági szerződés* akkor köthető, ha

- azt jogszabály lehetővé teszi, és

További feltételek:

- ha a hatósági ügyben szakhatósági állásfoglalást is be kell szerezni, a szakhatóság hozzájárulása, valamint a szakhatósági állásfoglalásban meghatározott előírásoknak és feltételeknek a szerződésbe történő foglalása;
- ha a szerződés 3. személy jogát vagy jogos érdekét érinti, a 3. személy hozzájárulásának beszerzése;
- ha jogszabály előírja, a szerződő hatóság felügyeleti szervének hozzájárulása.

A *hatósági szerződés tartalmi elemei*:

- a szerződő felek személyét azonosító és a szerződés teljesítéséhez szükséges adatok,
- a szerződés tárgya,
- a felek közötti kapcsolattartás módja,
- a felmondási okok,
- a szerződésszegésnek minősülő magatartások és azok jogkövetkezményei, valamint ha a szerződés tárgya ezt indokoltá teszi, a tevékenység ellenőrzésének gyakorisága és rendje.

A hatósági szerződés alapvető jellemzője, hogy a kötelezettségek önkéntes teljesítésére épül, mögötte azonban „látens jelleggel” meghúzódik a benne foglaltak kikényszerítésének a lehetősége.

A *szerződésszegés következménye ügyféli oldalon*:

- a szerződés jogerős és végrehajtható határozatnak minősül, és hatóság a végrehajtás megindítása iránt intézkedik,
- a hatóság hivatalból megindítja eljárását,
- a hatósági szerződés módosítására kerül sor.



Azt, hogy a hatóság melyik intézkedést veszi igénybe, a hatóság a hatósági ellenőrzés során feltárt tények, a szerződésszegés súlya, a szerződéssel érintett társadalmi, gazdasági és jogviszonyok jellege, valamint a szerződés alapját képező közérdek hatékony érvényesülése alapján, továbbá az addigi teljesítések figyelembevételével mérlegeli.

A szerződésszegés következménye a hatóság oldalán:

- az ügyfél teljesítésre irányuló felhívást juttathat el a hatósághoz,
- a felhívás eredménytelensége esetén, a szerződésszegés tudomására jutásától számított harminc napon belül, a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz fordulhat.

A szerződés, mint általában a szerződések, a felek akaratából módosítható. A hatósági szerződés módosítható, ha:

- az ügy szempontjából jelentős új tények merültek fel,
- a szerződéskötéskor fennálló körülmények lényegesen megváltoztak.

### **6.5.5. A hatósági döntések közlése**

A hatóság döntései akkor képesek a kívánt jogi hatás kiváltására, ha azokat az előírásoknak megfelelően közlik az érintett személyekkel.

A hatóság határozatát közölni kell az ügyféllel, továbbá azzal, akire nézve jogot vagy kötelezettséget állapít meg, valamint az ügyben eljáró szakhatósággal, továbbá a külön jogszabályokban meghatározott más hatósággal vagy állami szervvel. A hatósági végzést azzal kell közölni, akire nézve az rendelkezést tartalmaz, valamint azzal, akinek az jogát, vagy jogos érdekét érinti, továbbá jogszabályban meghatározott személlyel vagy szervvel. Garanciális jellege folytán a közlési szabályok megtartása kimagasló jelentőséggel bír, ugyanis e rendelkezések megsértése – miként azt a következetes bírói gyakorlat tanúsítja – súlyos eljárási hibának minősül, s a joghatások elmaradását, illetve a közlés megismétlésének kötelezettségét vonja maga után.

A hatósági döntés közlésének többféle módját ismeri a Ket., eszerint a döntést közölni lehet

#### **A.) írásban**

- postai úton;
- írásbelinek minősülő elektronikus úton, ideértve a telefaxot;
- személyesen átadott irat útján;
- hirdetményi úton (a hatóság hirdetőtábláján, internetes honlapon, hivatalos lapban stb.);
- kézbesítési meghatalmazott útján;
- kézbesítési ügygondnok útján;
- a hatóság saját kézbesítőjével;

#### **B.) szóban**

- személyesen,
- hangkapcsolatot biztosító elektronikus úton, ideértve a telefont,

#### **C.) írásbelinek nem minősíthető elektronikus úton.**

Telefax alapján nem közölhető a határozat és az önállóan fellebbezhető végzés, kivéve, ha a döntés közlésére jogosult személy vagy szerv ezt előzetesen kérte vagy ehhez hozzájárult. Jogszabály a szóbeli közlést kizárhatja. Az elektronikus úton való közlés helyébe pedig másik írásbeli kapcsolattartási forma léphet, ha a döntés közléséről nem érkezik visszaigazolás öt napon belül.

## 6.6. A jogorvoslat és a döntés-felülvizsgálat

A *jogorvoslati rendszer szabályozása* - hasonlóan az Áe.-hez - a törvény egyik legfontosabb tárgyköre. Jelentősége abból ered, hogy:

- az eljárások túlnyomó része közigazgatási határozattal és nem bírósági döntéssel zárul, emiatt nem érvényesül a bírósági határozathoz kapcsolódó anyagi jogerő (a határozat megváltoztathatatlansága), ugyanakkor a jogbiztonságot – ésszerű korlátok között – mégis garantálni kell, mert alkotmányellenes helyzet állna elő, ha a közigazgatási döntést az azt meghozó szerv, a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság vagy a felügyeleti szerv hivatalból vagy kérelemre bármikor és bármely okból megváltoztathatná;
- az ügyek többségében nincsenek ellenérdekű ügyfelek, ezért nem lehet arra számítani, hogy az ellenérdekű ügyfél jogorvoslati kérelme nyomán fény derül arra is, ha a közigazgatási hatóság olyan döntést hozott, amely az ügyfél számára kedvező, de – például külső befolyás vagy bűncselekmény hatására – súlyosan sérti a közérdeket, illetőleg törvényt sért;
- számos olyan közigazgatási ügy van, amelyben a határozat szakmai vagy humanitárius mérlegelésen alapul, ezért a felülvizsgálat sem szűkülhet le pusztán a formális jogszerűség vizsgálatára, hanem szükség van olyan jogorvoslati fórumra, amelynek joga van a hozott döntés és az azt megelőző eljárás teljes körű és komplex – célszerűségi, méltányossági, szakmai és törvényességi – felülvizsgálatára, s erre felkészültségénél fogva alkalmas is.

A Ket. – az Áe.-hez viszonyítva teljes körben – a vázolt okokra tekintettel olyan jogorvoslati rendszerről beszél, amely egyfelől az ügyfél (az eljárás más résztvevője) rendelkezésére álló jogorvoslati eszközöket, másfelől a hivatalból (saját vagy kívülről érkező kezdeményezésre) alkalmazható döntés-felülvizsgálati módokat foglalja magában. Csak az ilyen összetett jogorvoslati rendszer képes egyszerre szolgálni az ügyfél jogorvoslatához való alkotmányos alapjogát és a jogbiztonságot, másfelől lehetővé tenni a korrupció feltárását és a téves jogszabály-értelmezésből vagy más okból eredő hibás döntések korrigálását.

A törvénynek ez a része határozza meg egyfelől a jogorvoslatok alapvető közös szabályait, másfelől pedig felvázolja a jogorvoslati rendszer szerkezeti felépítését. A Ket. a közigazgatási határozat esetében általánossá, míg a közigazgatási végzés esetében csak akkor teszi lehetővé az önálló jogorvoslatot, ha azt törvény megengedi.

Ugyancsak e § határozza meg a kérelemre induló jogorvoslati eljárások esetében a kérelem benyújtására feljogosított személyi kört. A Ket. az egyes jogorvoslati fajtákat nevesíti, meghatározza azt, hogy mely jogorvoslati fajta indulhat kérelemre, illetőleg hivatalból vagy mindkettő alapján.

Ennek során a Ket. – szemben az Áe. megoldásával, amely mintegy ömlesztve szabályozza az egyes jogorvoslati formákat – e kettős rendszer jegyében végzi a jogorvoslatokkal kapcsolatos szabályozást, élesen megkülönböztetve és önálló alfejezetbe foglalva egyfelől az ügyfél kérelme alapján induló jogorvoslati eljárásokat, másfelől a hivatalból lefolytatható döntés-felülvizsgálati eljárásokat.

Közigazgatási eljárásjogunk akként biztosítja az Alaptörvény XXVIII. Cikk (7) bekezdésen szabályozott jogorvoslatához való alapvető jog érvényesülését, hogy minden hatósági döntéssel szemben lehetővé teszi valamilyen jogorvoslati eszköz igénybevételét.

A jogorvoslat lehet közvetlen (pl. az érdemi döntés ellen irányuló fellebbezés vagy bírósági kereset) és közvetett (az önálló fellebbezéssel meg nem támadható végzésben foglaltak sérelmezése a hatósági határozat ellen irányuló fellebbezés keretei között). A közigazgatási döntésekkel összefüggő jogorvoslatok kérelem alapján indíthatók, a döntés-felülvizsgálat pedig hivatalból indul meg.

A kettő között – céljukat tekintve – alapvetően az a különbség, hogy míg a jogorvoslati eljárások a döntéssel érintett személy jogainak, érdekeinek csorbítására tekintettel a jogérvényesítést, illetve a jogvédelmet szolgálják, a döntés-felülvizsgálat célja a jogszabálysértő döntések felülvizsgálata és helyettük a jogszabályoknak megfelelő döntések meghozatala.

### 6.6.1. A jogorvoslás rendszere

A kérelem alapján lefolytatandó jogorvoslati eljárások esetében az ügyfél az aktív szereplő, teljes egészében tőle függ a jogorvoslati forma igénybevétele; az ehhez kapcsolódó jogorvoslati eljárások hivatalból nem indíthatóak meg. A kérelem alapján lefolytatandó eljárások megindításának feltétele, hogy valamely közigazgatási döntés – legalábbis az ügyfél állítása szerint – az ügyfél jogát vagy jogos érdekét sértse. Ugyanakkor, ha az ügyfél szabályszerű jogorvoslati kérelmet terjeszt elő, a jogorvoslat elbírálására hatáskörrel rendelkező és illetékes szerv köteles az ügyfél erre irányuló kérelmét érdemben megvizsgálni.

Ezzel szemben az ex officio lefolytatandó döntés-felülvizsgálati eljárások esetében az ügyfél az eljárásindítás tekintetében teljes passzivitásra van kárhóztatva. Ha ugyanis a közigazgatási hatóság – akár saját vizsgálata következtében vagy ügyészi fellépés alapján – megállapítja valamely közigazgatási döntés jogszabály-ellenességét, hivatalból köteles megindítani a döntés-felülvizsgálatot, függetlenül az érintett ügyfél akaratától, vagy akár (például egy jogosultságot megállapító határozat esetében) az érintett ügyfél kifejezett ellenérdekeltségétől.

### 6.6.2. A jogorvoslattal megtámadható hatósági döntések

Alapvető jelentőségű kérdés a jogorvoslás tárgyában, hogy a közigazgatási hatóság egyes döntései (határozat, végzés) ellenében a jogorvoslati lehetőség önállóan vagy csak járulékosan gyakorolható-e. Ennek alapján a közigazgatási hatóság határozata (azaz az ügy érdemében hozott döntése) ellen a törvényben megállapított módokon és feltételekkel önálló jogorvoslatnak van helye.

Ugyanakkor a közigazgatási hatóság másik döntési formája, a hatósági végzés esetében főszabályként a jogorvoslat járulékos jellegű, azaz jellemzően a végzés elleni jogorvoslati kérelem a határozat elleni jogorvoslati kérelemben beépítve terjeszthető elő. Végzés ellen önálló jogorvoslatnak akkor van helye, ha azt törvény lehetővé teszi; erre maga a Ket. határoz meg néhány esetet (pl. az eljárást megszüntető végzés, vagy az eljárási bírság kérdésében hozott végzés).

Összegezve tehát a Ket. a közigazgatási határozat esetében általánossá teszi, míg a közigazgatási végzés esetében csak akkor teszi lehetővé az önálló jogorvoslatot, ha azt törvény (akár a Ket., akár más törvény) kifejezetten megengedi.

### 6.6.3. A jogorvoslati formák

Az ügyfél kérelme alapján az *ügyféli jogorvoslatok körébe* az alábbi *eljárások* tartoznak:

- a fellebbezési eljárás;
- a bírósági felülvizsgálat;
- az újrafelvételi eljárás;
- az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárás.

Az első- vagy másodfokú közigazgatási hatóság hivatalból a következő döntés-felülvizsgálati eljárásokat folytathatja le:

- a saját döntés felülvizsgálatára irányuló, saját hatáskörben indított eljárás;
- a felügyeleti eljárás keretében a felügyeleti jogkör gyakorlása;

- ügyészi fellépés alapján a döntést hozó közigazgatási hatóság, vagy ennek felügyeleti szerve előtt folyó eljárás.

A közigazgatási döntés kijavítása, illetőleg kiegészítése nem minősül sem jogorvoslatnak, sem döntés-felülvizsgálatnak. Ennek egyrészt az az oka, hogy ezekben az esetekben nincs szó olyan, alacsonyabb fokon hozott döntésből fakadó vitássá tett jogról vagy érdekről, melyet magasabb fokon kellene orvosolni, másrészt ellenük majd az általános szabályok szerint nyílik meg a jogorvoslat. A közigazgatási hatóság döntésének kijavításáról, illetőleg kiegészítéséről nem a másodfokú szerv, hanem maga a döntést hozó közigazgatási hatóság gondoskodik, így azok nem illeszkednek sem a jogorvoslati, sem a döntés-felülvizsgálati eljárások közé. Ezekről a jogintézményekről a Ket. hatóság döntéseiről szóló fejezete rendelkezik.

Főszabályként a Ket. minden közigazgatási hatósági ügyben lehetővé teszi a közigazgatási döntések elleni bármelyik, fentebb felsorolt jogorvoslati forma alkalmazását (kivéve az újrafelvételi eljárást, melynek keretében végzések nem, csak határozatok támadhatóak meg), feltéve persze, hogy az adott jogorvoslati forma törvényi előfeltételei egyébként fennállnak.

#### **6.6.4. A fellebbezés**

A fellebbezés mint jogorvoslat a közigazgatási eljárások alapvető, s ebből fakadóan leggyakrabban alkalmazott jogorvoslati formája. Erre figyelemmel a lehetséges közigazgatási jogorvoslati formák közül ezzel foglalkozunk kicsit részletesebben.

Fellebbezésre csak a közigazgatási hatóság első fokon hozott döntései (határozatai, végzései) ellenében kerülhet sor.

Hatósági határozat esetén a fellebbezés mindig önálló, és néhány kivételtől eltekintve az első fokon hozott közigazgatási hatósági határozatok tekintetében az ügyfél fellebbezési jogosultsága általános, azaz főszabályként minden elsőfokú határozat ellenében fellebbezéssel élhet.

*Nem nyújtható be fellebbezés viszont az alábbi hatósági határozatok ellen:*

- ha az ügyben azt törvény kizárja;
- az ügyfelek részéről egyezségüket jóváhagyó határozat ellen;
- jogszabály eltérő rendelkezése hiányában valamely adatnak, ténynek vagy jogosultságnak a hatósági nyilvántartásba hivatalból, mérlegelés nélküli bejegyzésével szemben;
- ha az elsőfokú döntést miniszter, autonóm államigazgatási szerv, önálló szabályozó szerv (pl. a PSZÁF) vagy kormányhivatal vezetője hozta;
- törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában, ha az elsőfokú döntést központi államigazgatási szerv vezetője hozta;
- a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott határozat ellen.

Az elsőfokú közigazgatási hatóság végzései tekintetében főszabályként csak járulékos formában támadható meg az ügyfél által sérelmezett döntés, azaz csak az ügyet első fokon lezáró hatósági határozat elleni fellebbezésben lehet egyúttal a végzés ellen is fellebbezni.

E főszabály alól azonban lényeges kivételek léteznek, amely körében a hatósági végzések önállóan, azaz az eljárást lezáró határozattól függetlenül megtámadhatóak fellebbezéssel. E *végzések* az alábbiak:

- az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló végzés;
- az eljárást felfüggesztő végzés;
- az eljárást megszüntető végzés;
- a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító végzés;
- a határidő elmulasztása miatti fizetési kötelezettséggel kapcsolatos végzés;
- az eljárási bírságot kiszabó végzés;

- az eljárási költség összegének megállapításáról és viseléséről rendelkező végzés az ügyfél által benyújtott, fellebbezési határidő elmulasztásával kapcsolatos igazolási kérelmet elutasító végzés;
- az iratbetekintési jog korlátozására irányuló kérelem tárgyában hozott végzés;
- a fizetési kedvezménnyel kapcsolatos, az eljárási költség megállapításával és viselésével kapcsolatos, a költségmentesség iránti kérelmet elutasító, a költségmentesség módosításáról vagy visszavonásáról szóló elsőfokú végzés.

Ezen kívül a Ket. 98. § (3) bekezdésében foglalt felsoroláson kívül ugyanakkor a Ket. egyes jogintézményeknél is külön biztosítja a fellebbezési jogot, így pl. a Ket. 15. § (8) bekezdése alapján az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfél kívüli ügyféli jogállást megtagadó végzés ellen önálló fellebbezésnek nincs helye.

A fellebbezési jog gyakorlása nincs meghatározott jogcímhez kötve: az ügyfélnek annyit kell mindössze állítania, hogy az adott döntésben foglaltak a jogát vagy jogos érdekét sértik.

Következésképpen az ügyfél bármely okra való hivatkozással nyújthat be fellebbezési kérelmet, amely okra tekintettel a közigazgatási döntést sérelmesnek tartja. Így például hivatkozhat a hatósági döntés célszerűtlenségére, méltánytalan voltára éppúgy, mint jogszabálysértésre, vagy akár eljárási szabálytalanságokra. A fellebbezésben megjelölt ok önmagában is elégséges a másodfokú eljárás megindításához, azaz kérelmét az ügyfél nem köteles külön megindokolni.

A fellebbezés benyújtására rendelkezésre álló időtartam a közigazgatási hatóság döntésének közlésétől számított tizenöt nap. Ettől az általános fellebbezési határidőtől eltérő (akár rövidebb, akár hosszabb) fellebbezési határidőt törvény vagy kormányrendelet jogosult megállapítani.

A fellebbezés benyújtásának legfontosabb jogi hatása az, hogy megakadályozza az elsőfokú közigazgatási határozat jogerőre emelkedését, azaz a benne foglalt rendelkezések végrehajtását.

Ugyanis főszabályként a megtámadott határozatban foglalt jogok nem gyakorolhatók, és a fellebbezésnek a határozat végrehajtására halasztó hatálya van; kivéve azt az esetet, ha a hatóság a határozatát fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatónak nyilvánította. Nincs azonban halasztó hatálya az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló, valamint az iratbetekintési jog korlátozása iránti kérelemnek helyt adó végzés, továbbá az eljárási költség megállapításával és viselésével kapcsolatos döntés elleni fellebbezésnek, a fellebbezéssel meg nem támadott rendelkezése tekintetében.

A fellebbezési kérelmet annál az elsőfokú döntést hozó közigazgatási hatóságnál kell előterjeszteni, amely a sérelmesnek vélt döntést meghozta. Ez a hatóság a kézhez vett fellebbezési kérelmet megvizsgálja, s ennek eredményeképpen két lehetőség közül választhat.

Ha a fellebbezést alaposnak vagy egyébként méltányolhatónak tartja, s mindennek törvényi feltételei fennállnak, dönthet akként, hogy a fellebbezés alapján saját hatáskörében módosítja vagy visszavonja az elsőfokú döntést. Ha viszont a fellebbezésben leírtakat az elsőfokú döntést hozó hatóság nem látja elfogadhatónak, vagy elfogadhatónak látja ugyan, de nem állnak fenn a törvényi előfeltételek, akkor a fellebbezést az ügy valamennyi iratával egyetemben a fellebbezési határidő leteltétől számított nyolc –szakhatóság közreműködése esetén tizenöt – napon belül köteles a fellebbezés elbírálására jogosult szervhez felterjeszteni.

A felterjesztéssel párhuzamosan az elsőfokú döntést hozó hatóság nyilatkozik a fellebbezéssel kapcsolatos álláspontjáról, véleményéről.

#### ***A döntés visszavonása, módosítása fellebbezés alapján***

Az elsőfokú döntést hozó közigazgatási szerv tehát dönthet úgy, hogy a fellebbezést – a törvényi főszabálytól eltérően – nem terjeszti fel a fellebbezés elbírálására jogosult szervhez.

Ennél fogva a fellebbezést nem a fellebbezési eljárásra irányadó szabályok szerint intézik el, hanem helyette (mintegy a fellebbezési eljárást kiváltva, s ezáltal a fellebbezés elbírálására jogosult szervet is tehermentesítve) az első fokon eljáró közigazgatási szerv saját hatáskörében eljárva, „házon belül” hozza meg új döntését. Ebben az esetben az ügy nem jut el a fellebbezés elbírálására jogosult szervhez, sőt jellemző módon a másodfokú hatóság magáról a fellebbezésről sem szerez tudomást.

A fellebbezési kérelem saját hatáskörben való elrendezésének, az új döntés meghozatalának törvényi alapja vagy az eredeti döntés jogsértő mivoltának megállapítása, vagy – az ellenérdekű ügyfelek részvételével folyó eljárás kivételével – az ügyfél fellebbezési kérelmében foglaltakkal való egyetértés. Mindkét esetkörben az elsőfokú közigazgatási hatóság új döntése az eredeti döntés módosításában vagy visszavonásában testesül meg. Ha a fellebbezéssel megtámadott eredeti döntés határozat volt, akkor a módosításnak, illetve visszavonásnak is határozat formáját kell magára öltetnie; míg a hatóság végzése értelemszerűen csak egy új végzéssel módosítható, illetve vonható vissza. A módosító vagy visszavonó hatósági döntést a fellebbező ügyfélen (az eljárás egyéb résztvevőjén) kívül valamennyi olyan személlyel is közölni kell, akikkel/amelyekkel az eredeti közigazgatási döntést közölték.

Az új döntés a jogorvoslás aspektusából értelemszerűen elsőfokú közigazgatási határozatnak vagy végzésnek minősül, amelynek ellenében az ügyfél – az általános fellebbezési szabályok szerint – jogosult fellebbezési kérelem benyújtására. A jogszabálysértésre figyelemmel történő módosítás vagy visszavonás esetében az elsőfokú hatóságot nem kötik a fellebbezésben leírtak, új döntésének meghozatalánál a hatályos jogot kell szem előtt tartania.

### *A fellebbezési eljárás*

A fellebbezés benyújtásának legfontosabb jogi következménye az, hogy megakadályozza a elsőfokú közigazgatási határozat vagy végzés jogerőre emelkedését, a benne foglalt rendelkezések végrehajthatóságát. Főszabályként ugyanis a megtámadott határozatban foglalt jogok nem gyakorolhatók, és a fellebbezésnek a határozat végrehajtására halasztó hatálya van.

A rendes jogorvoslat esetében a végrehajtás halasztó hatályának főszabályként való rögzítése a jogorvoslati jog alapjog megvalósulásának egyik lényeges feltétele. A közigazgatási határozat vagy végzés jogerőre emelkedésének fellebbezés benyújtása okán történő elmaradása nem jár mindig együtt a határozat egésze vagy egy része végrehajtásának halasztó hatályával. Vannak ugyanis olyan esetek, amelyekben bizonyos tényezők, szituációk, illetve méltányossági megfontolások a fellebbezésre tekintet nélküli végrehajthatóságot, illetőleg a részjogerő megengedését igenlik.

A szóban forgó esetkörök az alábbiak:

- a hatóság a határozatot vagy végzését a fellebbezés halasztó hatályának kizárásával (azonnal) végrehajthatónak nyilvánította,
- az ügyfél javára megállapított egyszeri vagy rendszeres pénzkifizetésről, pénzbeli ellátásról rendelkező határozatot az ügyfél többletigény indokával támadta meg,
- az eljárás egyéb résztvevője (szakértő, tanú stb.) megtámadta a hatósági határozat rá vonatkozó részét, e rész tekintetében,
- a hatósági határozatnak csak az eljárási költség megállapításával és viselésével kapcsolatos részét támadják meg fellebbezéssel,
- valamely ügyfajtában jogszabály lehetővé teszi a részjogerő alkalmazását [Ket. 73/A. § (6) bek.].

Fenti esetkörök közül a fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatóvá nyilvánított hatósági döntések esetében e speciális jogintézménynek nem fogalmi eleme a fellebbezés tényleges benyújtása vagy a fellebbezési határidő eltelte, az azonnali végrehajtásra csak a határozatban vagy végzésben megállapított teljesítési határidő gyakorolható hatást.

Ezzel szemben a felsorolt többi esetben fogalmi elemként szerepel az, hogy adott határozat (vagy végzés) ellen fellebbezést nyújtottak be, viszont – valamilyen speciális körülményre figyelemmel – a fellebbezés nem gátolja meg a határozat (vagy végzés) egészének jogerőre emelkedését, hanem a kifejezetten nem támadott részek esetében helye van a részjogerő alkalmazásának, s e tekintetben az érintett rendelkezések végrehajthatóságának. A közigazgatási hatóság a törvényben meghatározott esetekben fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatónak nyilváníthatja, illetve fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatónak kell nyilvánítania a döntését. Ilyen esetekben a végrehajthatóság nem függ sem attól, hogy nyújtott-e be valaki fellebbezést, sem attól, hogy eltelt-e már a fellebbezési határidő, sőt előfordulhat olyan eset is, amikor a határozat közlése sem szükséges az azonnali végrehajtáshoz (pl. tömeges életveszély esetén). Ha azonban a fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható hatósági döntés valamely kötelezettség teljesítésére határidőt, határnapot jelöl meg, a végrehajtás értelemszerűen csak a határidő vagy határnap eredménytelen eltelte után kényszeríthető ki.

A fellebbezésre tekintet nélküli végrehajthatóságot az elsőfokú hatósági döntés rendelkező részében külön ki kell mondani, továbbá rendelkezni kell a végrehajtásról és a foganatosítás módjáról, illetőleg a határozat indokolási részében e rendelkezést az azonnali végrehajtásra alapot adó ok, körülmény megjelölésével külön meg kell indokolni. A végrehajtás elrendelése értelemszerűen nem vonatkozhat a hatósági döntésben előírt teljesítési határidő letelte előtti időpontra (a végrehajtás elrendelésére csak e határidő eredménytelen eltelte után kerülhet sor), továbbá a foganatosítás módjának elrendelése esetében nyilvánvalóan az első lépcsőben alkalmazandó foganatosítási mód (az első végrehajtási cselekmény) meghatározásáról van szó.

Ha az elsőfokú közigazgatási hatóság a benyújtott fellebbezés alapján nem élt a döntés visszavonásának vagy módosításának jogával, akkor a fellebbezésről a fellebbezési eljárás keretében a fellebbezés elbírálására jogosult szerv dönt (amely rendszerint az elsőfokú döntést hozó hatóság felettes hatósága).

A közigazgatási eljárásokban általában nem érvényesül a kérelemhez kötöttség; azaz a fellebbezés elbírálására jogosult szerv az ügyfél által sérelmezett közigazgatási döntést, valamint az első fokon lefolytatott eljárást egészében vizsgálja meg; ennek során nincs kötve a fellebbezésben foglaltakhoz (teljes felülbírálat elve). E rendelkezésnek az az indoka, hogy mivel gyakran nincs ellenérdekű ügyfél, a másodfokon eljáró szerv hivatalból köteles megvizsgálni, hogy a sérelmezett döntés – esetleg az ügyfél javára – nem sért-e valamilyen közérdeket vagy a fellebbező személy által nem említett jogszabályi rendelkezést. Eljárása során a másodfokú hatóság jogosult – különösen akkor, ha a fellebbezési kérelem új tényeket, illetve bizonyítékokat jelöl meg – a tényállás tisztázása érdekében kiegészítő bizonyítási eljárást lefolytatni, vagy pedig ennek lefolytatása érdekében az első fokon eljáró közigazgatási hatóságot az elsőfokú döntés megsemmisítése mellett új eljárás lefolytatására utasítani. Szintén megsemmisíti az elsőfokú döntést, és az első fokon eljáró hatóságot új eljárásra utasítja a másodfokú döntést hozó hatóság, ha azt állapítja meg, hogy az eljárásba további ügyfél bevonása szükséges.

A fellebbezés elbírálására jogosult szerv a *fellebbezési eljárás lefolytatásának eredményeként* többféle *döntést* hozhat, ezek az alábbiak lehetnek:

- az elsőfokú döntést helybenhagyja, amennyiben az első fokon eljáró közigazgatási hatóság döntését jogszerűnek, megalapozottnak tartja, és az ügyfél fellebbezésében megjelölt indokokat nem tartja elégségesnek a kasszációs vagy reformatórius jogkörének gyakorlásához;
- az elsőfokú döntést megváltoztatja, ekkor a másodfokú hatóság reformatórius jogkörében eljárva az ügyféli fellebbezésben foglaltakat (vagy azok egy részét) akceptálva hozza meg döntését, illetőleg – feltéve, hogy az adott ügyfajta nem esik súlyosítási tilalom alá – a fellebbezési kérelem tartalmától függetlenül változtatja meg az elsőfokú hatósági döntést;

- az elsőfokú döntést megsemmisíti, ez esetben a másodfokú hatóság kasszációs jogkörében eljárva – feltéve, hogy a megsemmisítés nem egy új eljárás lefolytatására vonatkozó utasítással társul – lényegében az eredeti (az elsőfokú eljárás előtti) állapotot állítja vissza;
- az elsőfokú döntést megsemmisíti, és ezzel egyidejűleg az első fokon eljáró szervet új eljárás (az ún. megismételt eljárás) lefolytatására kötelezi (a döntés formája: végzés, és ellene önálló jogorvoslati lehetőség nincs).

### **6.6.5. A bírósági felülvizsgálat**

A bírósági felülvizsgálat szabályait elsősorban a Pp. XX. fejezete tartalmazza, a Ket. a hatóságnak a bírósági felülvizsgálat iránti kérelemmel kapcsolatos feladatait rendezi.

A bírósági felülvizsgálat – a fellebbezéshez képest – szűkebben vonja meg a jogorvoslati kérelem (a kereset) hivatkozási alapját, a bírósági felülvizsgálat a jogszabálysértésre hivatkozást követeli meg. A keresetlevélben az ügyfélnek kifejezetten – jogszabály, jogszabályhely megjelölésével – hivatkozni kell a közigazgatási döntés teljes vagy részben jogellenességére, pontosabban fogalmazva arra, hogy megítélése szerint jogszabálysértés történt.

A bírósági felülvizsgálat igénybevételének alapvető előfeltétele, hogy

- a fellebbezésre jogosultak valamelyike a közigazgatási eljárás során a fellebbezési jogát kimerítse, vagy
- az adott közigazgatási ügyfajtában a fellebbezés kizárt.

A bírósági felülvizsgálat kezdeményezésére irányuló keresetlevelet az ügyfél a közigazgatási határozat közlésétől számított harminc napon belül nyújthatja be. Ha az ügyfél a keresetlevél benyújtására megállapított határidőt elmulasztotta, akkor a Pp. szerinti igazolással élhet. A közigazgatási szerv a hozzá elkészen benyújtott keresetlevelet nem utasíthatja el, hanem köteles azt a bírósághoz továbbítani. (E kötelezettség fennáll abban az esetben is, ha az ügyfél igazolási kérelmet nem terjesztett elő.)

A keresetlevelet az ellen a közigazgatás szerv ellen kell benyújtani, amely – az ügyfél megítélése szerinti – jogszabálysértő, felülvizsgálni kért határozatot hozta. A keresetlevél alapján induló közigazgatási perben a pert megindító ügyfél felperesi, míg a felülvizsgálni kért hatósági határozatot meghozó közigazgatási szerv alperesi pozícióban van.

A törvényi szabályozás értelmében a keresetlevél benyújtásának a közigazgatási döntés végrehajtására nézve nincsen halasztó hatálya. A halasztó hatály kizárásának következtében a közigazgatási határozat a közléssel jogerőssé válik, a benne foglaltak főszabály szerint végrehajthatók, azonban az ügyfél a bírósági felülvizsgálat iránti keresetlevelében a döntés végrehajtásának felfüggesztését kérheti.

A jogerős közigazgatási döntés végrehajtásának felfüggesztésére irányuló ügyféli indítvány közvetlen jogi hatása, hogy az indítvány elbírálásáig a végrehajtás nem foganatosítható. Ilyen esetben a keresetlevelet és az ügy iratait kivételes sürgősséggel, három napon belül kell eljuttatni a bírósághoz.

A bíróság ugyancsak soron kívül, nyolc napon belül köteles a megtámadott közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztése tárgyában döntést hozni. Fentiekől eltérően vannak azonban olyan esetek, amikor a Ket. nem teszi lehetővé a végrehajtás felfüggesztését, emellett a Ket. 2012. február 1-jétől lehetővé teszi, hogy a hatóság a másodfokú döntést a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelemre tekintet nélkül végrehajthatónak nyilvánítsa, ha a fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatóvá nyilvánítás feltételei (Ket. 101. §) fennállnak.

A bíróság a felülvizsgálati eljárást nem a Ket. szabályai alapján, hanem a rá irányadó eljárási szabályok (Pp. XX. fejezete) figyelembevételével folytatja le.



A bíróság a közigazgatási per lefolytatásának eredményeképpen a következő ítéleteket hozhatja meg:

- jogszabálysértés megállapítása esetén a közigazgatási döntést hatályon kívül helyezi;
- ha ez szükségesnek mutatkozik, a hatályon kívül helyezéssel egyidejűleg a közigazgatási hatóságot új közigazgatási eljárás lefolytatására kötelezi;
- törvényben meghatározott közigazgatási hatósági ügyfajtákban a közigazgatási döntést megváltoztathatja;
- az ügyfél (a felperes) keresetét elutasítja.

A közigazgatási perben hozott **jogerős ítélet jogi következményei:**

- a közigazgatási hatóságnál ugyanabban az ügyben azonos tényállás mellett – értelemszerűen a bíróság által elrendelt megismételt eljárás kivételével – nincs helye új eljárásnak;
- a megismételt eljárásban a hatóságot köti a bíróság határozatának rendelkező része és indokolása, az eljárás és a határozathozatal során köteles ennek figyelembevételével eljárni.

### 6.6.6. Az újrafelvételi eljárás

Újrafelvételi eljárásnak - szemben az eddig tárgyalt, ügyféli kezdeményezésre indult jogorvoslási formákkal, amelyek bizonyos korlátokkal a hatósági végzések megtámadására is lehetőséget adnak - kizárólag hatósági határozat esetében van helye.

Az újrafelvételi kérelem benyújtása szempontjából - szemben a bírósági felülvizsgálattal - érdektelen, hogy az adott ügyben az ügyfél kimerítette-e a fellebbezési jogát.

Az **ügyfél** akkor nyújthat be a jogerős határozattal lezárt közigazgatási ügyben **újrafelvétel iránti kérelmet**, ha

- a hozott hatósági döntés közigazgatási szakban emelkedett jogerőre (azaz nincs a bíróságnak az ügyben érdemi határozata - ebben az esetben ugyanis nem a közigazgatási újrafelvételi eljárás, hanem a Pp.-ben szabályozott perújítás áll az ügyfél rendelkezésére), és
- az ügyfélnek csak a határozat jogerőre emelkedése után jutott tudomására valamely, a határozat meghozatala előtt már meglévő, az eljárásban még el nem bírált és az ügy elbírálása szempontjából lényeges tény, adat vagy bizonyíték, és
- az újonnan felmerült lényeges tény, adat vagy bizonyíték elbírálása esetén ez az ügyfélre nézve kedvezőbb tartalmú határozatot eredményezett volna.

A fenti előfeltételeken túl az újrafelvétel jogintézményénél is fontos szempontot képez a jogbiztonság előtérbe helyezése. Ezért az újrafelvételi eljárás megindítására vonatkozó kérelem benyújtására az ügyfél csak meghatározott időtartamon, a tudomásra jutást követő naptól számított 15 napon belül jogosult. A törvényi határidő tehát egyfelől egy szubjektív elemhez (az új ténynek, adatnak vagy más bizonyítéknak az ügyfél tudomására jutása), másfelől pedig a jogbiztonsághoz fűződő közérdekhez (egy bizonyos időn túl már ne lehessen megbolygatni a jogerős hatósági határozatokat) igazodik. Az objektív határidő a jogerős határozat jogerőre emelkedését követő hat hónap.

A szubjektív határidő elmulasztása esetén az ügyfél igazolási kérelemmel élhet. Amennyiben azonban az ügyfél a hat hónapos objektív határidő lejárta előtt például három nappal szerez tudomást az új tényről, adatról vagy más bizonyítékról, ez esetben a kérelem benyújtására nyitva álló idő a hat hónapos határidőből hátralevő idővel egyenlő. A hat hónapos határidő tehát jogvesztő. A jogvesztő határidő természetesen az igazolási kérelem benyújthatóságát is érinti, a szubjektív (tizenöt napos) határidőt elmulasztó ügyfél számára az igazolási kérelem benyújtására nyitva álló utolsó időpont az újrafelvételi kérelem benyújtására nyitva álló hat hónapos időtartam utolsó napja.

A Ket. a hat hónapos határidőt főszabálynak szánja, elfogadva, hogy különös méltánylást érdemlő esetekben ettől az objektív határidőtől az ügyfél érdekében - azaz hat hónapnál hosszabb határidő kimondásával - el lehessen térni. Ilyen eltérést azonban kizárólag törvényben lehet megállapítani, oly módon, hogy az adott közigazgatási ügyfajtában (a határozat jogerőre emelkedésétől számított) legfeljebb három éven belül kezdeményezhető az újrafelvételi eljárás. A hosszabb határidő alkalmazásának azonban feltétele, hogy az újrafelvételi eljárás lezárásaképpen hozott új határozat mások jogát vagy jogos érdekét nem érinti (mint láthattuk ilyen feltétel az alap-határidő esetében nincs). A Ket. főszabályától eltérően megállapított, legfeljebb három éves objektív határidő értelemszerűen ugyancsak jogvesztőnek minősül. Az újrafelvételi kérelem elbírálására az a közigazgatási hatóság jogosult, amely az elsőfokú határozatot hozta, tehát abban az esetben is, ha az adott ügyben született másodfokú határozat. E hatáskör-telepítési szabály csak látszólagosan okozhat feszültséget - az esetek jó részében egymással hierarchikus kapcsolatban álló - elsőfokú és másodfokú közigazgatási hatóságok között. Ugyanis az újrafelvételi eljárásban az elsőfokú hatóság olyan új bizonyítékot, ténystb. vizsgál, amely az ügyben jogerős határozatot hozó hatóság előtt nem volt ismert. Azaz, ha a jogerős határozatot a másodfokú hatóság hozta, az újrafelvételi eljárás semmiképpen nem jelentheti e határozat törvényességi vagy szakmai felülvizsgálatát, csupán az addig nem ismert új bizonyítékkal, ténnyel stb. adekvát jogorvoslatot eredményez.

#### ***Nem nyújtható be újrafelvételi kérelem***

- a jogerős határozat meghozatala után bekövetkezett tényre, illetve a jogi szabályozásban bekövetkezett változásra alapozva;
- ha az ügyben bírósági felülvizsgálat van folyamatban, vagy a bírósági felülvizsgálat során a bíróság határozatot hozott;
- ha a közigazgatási határozat jogerőre emelkedésétől számítva hat hónap eltelt;
- ha azt törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet kizárja.

A felsorolt kizáró okok megléte esetén a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani, azok hiányában az elsőfokú közigazgatási hatóság az újrafelvételi kérelemben foglaltakat érdemben megvizsgálja. Ennek során a következő határozatokat hozhatja meg:

- a jogerős határozatot módosítja,
- a jogerős határozatot visszavonja, vagy
- az új tényállásnak megfelelő új határozatot hoz (s egyúttal eredeti határozatát értelemszerűen visszavonja).

E határozatok ellen az általános szabályok szerint jogorvoslatnak (fellebbezésnek, vagy ha ez kizárt, akkor közvetlen bírósági felülvizsgálatnak) van helye.

#### **6.6.7. Az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárás**

A Ket. 2012. január 1-jétől az alkotmányjogi panasz intézményének koncepcionális változására figyelemmel már a kérelemre induló jogorvoslati eljárások és nem a hivatalbóli döntés-felülvizsgálati eljárások között szabályozza az Alkotmánybíróság döntése alapján indítandó eljárást. Ezáltal ugyanis a többi eljárási törvényhez hasonló szabályozási modell születik a Ket.-ben is, ezáltal az ügyfél rendelkezési autonómiájának is teret biztosítva.

Az Alaptörvény és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) alapvetően megváltoztatta az alkotmányjogi panasz intézményét.

Az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet akkor fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán

A.) az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és

B.) jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A szabályozás főszabályként tehát bírói döntést feltételez, azaz az alkotmányossági szempontból vitatott hatósági döntés, eljárás is csak a bírói „közvetítéssel” kerülhet az Alkotmánybíróság elé, és a bíróság eljárását, döntését fogja érinteni az alkotmánybírósági döntés, nem az közigazgatási hatósági előzménydöntést. Egyebekben az Alkotmánybíróság a bírói döntés megsemmisítése esetén megsemmisítheti a döntéssel felülvizsgált más bírósági vagy hatósági döntéseket is. Erre tekintettel a Ket.-nek e körben nincs, nem maradt szabályozási tere.

Kivételesen ugyanakkor az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján akkor is kezdeményezhető az Alkotmánybíróság eljárása, ha

A.) az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és

B.) nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.

A Ket. 100. §-ára figyelemmel így az ügyfelek között létrejött egyezséget érintheti közvetlen alkotmánybírósági felülvizsgálat. Fontos feltétel ugyanakkor, hogy ebben az esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet írásban benyújtani az alkotmányjogi panaszt.

Az Abtv. 45. § (2) bekezdése alapján ha az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezés vagy alkotmányjogi panasz alapján semmisít meg egyedi ügyben alkalmazott jogszabályt, a megsemmisített jogszabály az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható, azonban az Alkotmánybíróság ettől eltérően is meghatározhatja az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabály hatályon kívül helyezését, illetve a megsemmisített jogszabály általános vagy egyedi ügyekben történő alkalmazhatatlanságát, ha ezt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja.

Ezekre a szabályozási keretekre figyelemmel a Ket. úgy rendelkezik, hogy

- ha az ügyfelek között létrejött egyezséget jóváhagyó határozat meghozatala során alkalmazott alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés ellen az ügyfél alkotmányjogi panaszt nyújt be, és ez alapján az Alkotmánybíróság a jogszabályt, illetve jogszabályi rendelkezést megsemmisíti,
- ha az Alkotmánybíróság nem mondja ki a megsemmisített jogszabálynak vagy jogszabályi rendelkezésnek az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben való alkalmazhatóságát, az ügyfél az alkotmánybírósági határozat kézbesítésétől számított harminc napon belül kérelmet nyújthat be az egyezséget jóváhagyó hatósághoz a határozat módosítása, illetve visszavonása iránt.

Ugyanezeket a rendelkezéseket kell alkalmazni, ha az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz alapján a jogszabályt nem, csak annak valamely lehetséges értelmezését nyilvánítja alkotmányellenessé.

### 6.6.8. A felügyeleti eljárás

A felügyeleti szerv jogosult hivatalból bármikor megvizsgálni a közigazgatási hatósági ügyben eljáró és a felügyeleti körébe tartozó első- vagy másodfokú hatóság eljárását, illetve jogszabálysértő mulasztását, továbbá az eljárás folyamán, illetőleg annak lezárásaképpen hozott döntését. Ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik, felügyeleti szervként az a hatóság jár el, amely a fellebbezés elbírálására jogosult vagy jogosult volna.

Ez a törvényi fordulat egyértelmű, hogy ha az adott hatóság döntése elleni fellebbezés kizárt is, a Ket. szabályai alapján akkor is megállapítható a fellebbezés elbírálására egyébként jogosult hatóság, ezen keresztül pedig a felügyeleti szerv. A jelen paragrafus határolja be pontosan, hogy mely közigazgatási szervek minősülnek a felügyeleti eljárás (tehát az előző paragrafusban szabályozott eljárás) körében felügyeleti szervnek. A felügyeleti szervek körének meghatározására nézve a Ket. utaló szabályt tartalmaz, kimondva, hogy - törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában - felügyeleti szervként az a hatóság jár el, amely - a Ket. 106-107. §-aiban meghatározottak szerint (lásd az ott kifejtett magyarázatot) - a fellebbezés elbírálására jogosult vagy jogosult volna.

Ennek megfelelően *főszabályként felügyeleti szervnek minősül:*

- helyi önkormányzati hatósági ügyben átruházott hatáskörben eljáró szerv esetén az önkormányzat képviselő-testülete (közgyűlése);
- önkormányzati hatósági ügynek nem minősülő, az önkormányzat szervei által gyakorolt hatósági ügyek esetén a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve (fővárosi, megyei kormányhivatal);
- nem hatósági feladat ellátására létrehozott, hatósági jogkört gyakorló szerv vagy személy esetén - ha törvény vagy kormányrendelet nem határozza meg a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságot - a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve (fővárosi, megyei kormányhivatal);
- köztestület hatáskörébe utalt ügyben a törvényben meghatározott köztestületi szerv;
- államigazgatási szervek esetén az irányító, felügyelő vagy szakmai irányító szerv vagy személy.

*Felügyeleti eljárás lefolytatására* többféle alapon kerülhet sor:

- a közigazgatási hatóság mulasztása esetén (ez az eljárás nemcsak hivatalból, hanem az ügyfél kérelme alapján is megindulhat);
- a felügyeleti szerv saját vizsgálatának következtében;
- ügyészi fellépés alapján, ha az ügyész a felhívást a felügyeleti szervhez nyújtotta be - ekkor a felügyeleti szerv eljárását a Ket. 118. és 120. §-okban foglaltak, valamint az Ütv. határozzák meg.

Ha a felügyeleti szerv vizsgálata során azt állapítja meg, hogy a felügyeleti körébe tartozó első- vagy másodfokú közigazgatási hatóság jogerős hatósági döntése jogszabályt sért, felügyeleti eljárást folytat le és - ha ezt törvény nem zárja ki - a Ket. 115. §-ában körülírt felügyeleti jogkörét gyakorolja. Ennek során a felügyeleti szerv az alábbi döntéseket hozhatja:

- megváltoztathatja,
- megsemmisítheti a jogszabálysértő döntést, illetve
- szükség esetén a döntés megsemmisítése mellett az ügyben eljárt hatóságot új eljárásra utasíthatja.

A jogszabálysértő döntésnek mind a megsemmisítése, mind a megváltoztatása esetén rendezni szükséges a jogszabálysértő döntés következményeinek felszámolását, s ezen belül, amennyire az lehetséges, az eredeti állapot helyreállítását.

E restitutív határozat meghozatala nem a kasszációs vagy reformatórius döntést meghozó felügyeleti szerv, hanem a jogszabálysértő döntést hozó közigazgatási hatóság kötelezettsége.

Amennyiben azonban a felügyeleti szerv megsemmisítő vagy megváltoztató döntését jogorvoslattal támadták meg, az elsőfokú közigazgatási hatóság köteles a *restitutív határozat* meghozatalára irányuló eljárását – a jogorvoslati kérelem elbírálásáig – felfüggeszteni [Ket. 32. §].

A felügyeleti szerv megsemmisítő vagy megváltoztató döntése alapján, illetve az ellene benyújtott jogorvoslati kérelem esetén ennek elbírálásától függően a felülbírált döntést hozó hatóság restitutív határozata az eredeti (jogszabálysértő) döntés addigi végrehajtásával (különösképpen a döntésben foglalt kötelezettség teljesítésével, részteljesítésével) összefüggésben kialakult, az új döntéssel ellentétes helyzet rendezésére és a szükségtelenül okozott költség megtérítésére irányul. E határozat ellen jogorvoslatnak az általános szabályok szerint van helye. A törvény meghatározza mindazokat az eseteket, amelyekben nincs helye a hatósági döntés felülvizsgálatát célzó felügyeleti jogkör gyakorlásának; ezek a következők:

- a jogszabálysértő döntést a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság már érdemben elbírálta,
- semmisségi ok esetén: ha a semmisségre irányadó szabályok a döntéssel szembeni *kasszációs jogkör* gyakorlását kizárják [Ket. 121. § (4) bekezdése],
- semmisségi ok hiányában: a kasszáció, illetve a reformáció az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené,
- a kötelezettséget (joghátrányt) megállapító döntés jogerőre emelkedésétől vagy ha az hosszabb, a teljesítési határidő utolsó napjától számított öt év eltelt,
- a felügyeleti jogkör gyakorlását jogszabály kizárja,
- a felügyeleti jogkör gyakorlását jogszabály feltételhez köti, viszont a feltétel nem áll fenn.

A felsorolásban foglaltakkal összefüggésben megjegyezzük: a kötelezettséget megállapító határozattal kapcsolatos ötéves határidő nem akadály a folyamatos vagy rendszeresen visszatérő kötelezettséget megállapító jogszabálysértő határozat jövőre vonatkozó érvényű megsemmisítésének vagy megváltoztatásának.

### **6.6.9. Az ügyészi fellépés**

A Ket. nem tartalmazza az ügyészi fellépésre vonatkozó szabályokat, csupán leszögezi, hogy ha az ügyész az e törvény hatálya alá tartozó ügyben lép fel a törvényt sértés orvoslása érdekében, annak elbírálására az Ütv.-nek az ügyészség közérdekvédelmi feladatairól szóló VI. fejezetében foglaltak az irányadók.

Az Ütv. együttesen „fellépésnek” hívja a büntetőjogon kívüli közérdekű hatásköreit, amelyek a törvényt sértés kiküszöbölése érdekében elsősorban bírósági peres és nemperes eljárások megindítását (perindítási jog), valamint hatósági eljárások kezdeményezésével és jogorvoslat előterjesztését jelenti.

Az ügyészségre is vonatkozik az officialitás elve, amely szerint az ügyész intézkedésének megalapozása érdekében hivatalból vizsgálatot folytat, ha a tudomására jutott adat vagy más körülmény megalapozottan súlyos törvényt sértésre, mulasztásra vagy törvényt sértő állapotra utal. Az officialitás elvéhez kötődik, hogy az ügyészség a hozzá tett bejelentések, panaszok alapján jellemzően maga dönti el, hogy megindítja-e eljárását.

Ehhez kapcsolódóan a fellépés érdekében az ügyészséghez forduló kérelmezőt indokolt állásfoglalásban köteles tájékoztatni, ha a fellépést mérlegelése alapján végül mellőzi. Ilyen esetben a kérelmező jogosult – a kézhezvételtől számított 8 napon belül – a felettes ügyésznél az állásfoglalás felülvizsgálatát kezdeményezni.

Az ügyészség hatásköre a közigazgatási hatóságok, valamint a bíróságon kívüli más jogalkalmazó szervek által hozott egyedi, bíróság által felül nem bírált jogerős vagy végrehajtható döntések, valamint hatósági intézkedésekre terjed ki. További korlát, hogy a törvénysértésnek a hatósági döntés érdemére kihatónak kell lennie.

A hatósági döntéseket illetően az ügyész fellépése az alábbi feltételek esetén lehetséges, megalapozott:

- bíróság által felül nem vizsgált döntésről van szó,
- amely jogerős vagy végrehajtható,
- a törvénysértés az döntés érdemét érinti,
- a jogerőre emelkedéstől vagy a végrehajtás elrendelésétől számított legfeljebb egy éven belül, kötelezettséget megállapító, jogot elvonó vagy korlátozó döntés esetén a végrehajtáshoz való jog elévüléséig, követelés biztosítását vagy dolog zárlatát elrendelő döntéssel szemben mindaddig, amíg ez az állapot fennáll.

Az ügyész a felhívásban indítványozhatja a törvénysértő döntés végrehajtásának felfüggesztését. A felhívás címzettje a végrehajtást a döntéséig köteles azonnal felfüggeszteni, és erről az ügyészt egyidejűleg tájékoztatni.

Az ügyész a felhívását már első alkalommal is az ügyben eljáró szerv felügyeleti szervéhez – azaz főszabály szerint nem magához a vitatott döntést hozó szervhez – nyújtja be. Ha a döntést hozó szervnek nincs felügyeleti szerve, vagy felügyeleti szerve a Kormány, vagy ha az ügyben felügyeleti intézkedés jogszabály alapján kizárt, a felhívást az ügyész a döntést hozó szervhez nyújtja be.

Az ügyész felhívásában 60 napon belüli határidő tűzésével indítványozza a törvénysértés megszüntetését.

A felhívás címzettje a megadott határidőn belül az iratok megküldésével tájékoztatja az ügyészt arról, hogy

- a törvénysértést orvosolta, testületi döntést igénylő esetben a testület összehívásáról intézkedett, vagy
- indokai kifejtésével arról, hogy a felhívásban foglaltakkal nem ért egyet.

Előbbi esetben az ügyész további intézkedése értelemszerűen okafogyottá válik. Az ügyész felhívás így minden esetben egyfokú, egy hatóság bírálja el, így a felhívás eredménytelensége esetén – vagyis ha az ügyész által megadott határidőn belül a felhívásban foglaltaknak nem tesz eleget, nem válaszol, vagy a felhívásban foglaltakkal nem ért egyet és az ügyész a fellépést nem mellőzi – az ügyész az alapügyben hozott jogerős döntést megtámadhatja bíróság előtt.

A törvénysértésnek nem minősülő hiányosságra és az olyan, csekély jelentőségű törvénysértésre, amely fellépést nem tesz indokolttá, az ügyész jelzésben hívja fel az illetékes szerv vezetőjének figyelmét. Ha az ügyész ezt kéri, az illetékes szerv vezetője a jelzéssel kapcsolatos álláspontjáról az ügyészt harminc napon belül értesíti.

#### **6.6.10. A semmisség**

A semmisség jogintézményének lényegi eleme, hogy a különféle jogorvoslati eljárásokban, illetve a döntések felülvizsgálata során a közigazgatási hatóság döntését meg kell semmisíteni, ha az adott ügyben a törvényben felsorolt semmisségi okok valamelyikének a fennálltát észlelik. A semmisségi okok akármelyikének fennállása és – fentiekre figyelemmel – alkalmazhatósága esetén a döntés semmissé válása nem automatikus (szemben a polgári joggal, ahol például a szerződés semmisségére bármikor bárki eredményesen hivatkozhat), az érintett hatósági döntést az erre irányuló külön határozattal kell megsemmisíteni.

E határozat meghozatalának kötelezettsége arra a közigazgatási hatóságra (értve ez alatt akár a semmisségi ok által érintett döntést hozó hatóságot, akár a felügyeleti szervet), illetőleg bírósági felülvizsgálat esetén a közigazgatási ügyben eljáró bíróságra hárul, amely a semmisségi okot észleli. Amennyiben a megsemmisítés közigazgatási hatósági határozattal történik, ezzel szemben a törvény jelen fejezetében foglaltakkal adekvát módon jogorvoslatnak van helye. A hatósági döntés megsemmisítése esetén szükségessé válik a megsemmisített döntés végrehajtásából fakadt következmények rendezése is.

E következményeket fel kell számolni, és a lehetőségekhez képest az eredeti állapotot helyre kell állítani. Minderről az elsőfokú közigazgatási hatóság köteles gondoskodni; ha a megsemmisítésről is ez a hatóság határozott, akkor ebben a határozatban, ha pedig a megsemmisítő határozatot felügyeleti szerv hozta, akkor külön határozattal. E restitutív határozat az eredeti (a megsemmisített) döntés addigi végrehajtásával összefüggésben kialakult helyzet rendezésére és a szükségtelenül okozott költség megtérítésére irányul. E határozat ellen szintén van helye jogorvoslatnak.

A Ket. az alábbi *semmisségi okokat* ismeri:

- a magyar hatóság joghatósága az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó jogi aktusa, nemzetközi szerződés vagy törvény rendelkezése alapján kizárt, kivéve az olyan ideiglenes intézkedést, amelyet a törvény alapján joghatóságára tekintet nélkül köteles megtenni;
- az ügy nem tartozik az eljáró hatóság hatáskörébe, kivéve az olyan ideiglenes intézkedést, amelyet a törvény alapján hatáskörére tekintet nélkül köteles megtenni;
- illetékességi ok hiányában az ügyben való eljárásra az eljáró hatóságnak nincs illetékessége, kivéve az olyan ideiglenes intézkedést, amelyet a törvény alapján illetékességére tekintet nélkül köteles megtenni;
- a határozatot a szakhatóság megkeresése nélkül, vagy a szakhatóság jogszabályon alapuló állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával hozták meg;
- a közigazgatási döntés tartalmát bűncselekmény befolyásolta, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős ítélet megállapította;
- a döntést hozó testületi szerv nem volt jogszabályszerűen megalakítva, nem volt határozatképes, vagy nem volt meg a döntéshez szükséges szavazati arány;
- a döntés olyan tényállást vett alapul, amelyben a közigazgatási ügyben eljáró bíróság már az ügy érdemében határozott, feltéve, hogy az új eljárást nem a bíróság rendelte el.

Törvény valamely meghatározott forma mellőzését, illetve valamely súlyos eljárási jogszabálysértést is semmisségi okká minősíthet.

A semmisségi ok által érintett hatósági döntést a jogerőssé válásától számított három éven belül minden – időbeli vagy egyéb – korlátozás nélkül meg kell semmisíteni. Ehhez képest:

- a jogerőre emelkedéstől számított három éven túl már nem semmisíthető meg a döntés, ha a megsemmisítés az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené;
- a jogerőre emelkedéstől számított, vagy – ha ez a határidő hosszabb – a döntésben foglalt teljesítési határidő utolsó napjától, illetve a folyamatos kötelezettséget megállapító döntésnél az utolsó teljesítéstől számított öt év eltelte után nincs helye a kötelezettséget (joghátrányt) megállapító hatósági döntés megsemmisítésének;
- időbeli korlátozás nélkül semmisíthető meg a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot nem érintő hatósági döntés, ha tartalmát bűncselekmény befolyásolta, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős ítélet megállapította.

## 6.7. A végrehajtás

A közigazgatási végrehajtás a közigazgatási hatósági eljárás azon szakasza, amelyben a hatóság a jogszabályban meghatározott eljárási cselekmények foganatosításával gondoskodik a végrehajtható döntésben – határozatban vagy végzésben – megállapított kötelezettségek megvalósításáról. E kötelezettségek a jog által megkívánt állapot elérésére irányulnak, a végrehajtás célja ezen állapot különböző típusú állami kényszerítő eszközök alkalmazásával történő realizálása. E legális kényszer hatásirányát tekintve vagy az ügyféli akaratot befolyásolja az ügyfél általi teljesítés előmozdítása érdekében, vagy helyettesíti azt, amikor a jog által megkívánt állapotot a jogtárgyra gyakorolt hatással közvetlenül a hatóság maga, vagy a jogosult közreműködésével, esetleg az általuk megbízott harmadik személy bevonásával valósítja meg.

Szükség esetén, kivételesen megnyilvánulhat a személyes szabadság korlátozásában is. A közigazgatási végrehajtás mind a jogalkalmazás útján érvényesülő anyagi jog, mind a jogrendszer egészének működése szempontjából kiemelkedő jelentőségű, mert egyfelől végső garanciája a közigazgatási anyagi jogban kifejeződő közérdek érvényre juttatásának, másfelől a gyors, következetes és eredményes végrehajtás preventív hatással bír, előmozdítja nem csupán az egyedileg megállapított kötelezettség önkéntes teljesítését, hanem általánosságban is jogkövetésre ösztönöz.

A végrehajtási eljárást az alapeljárástól eltérő rendeltetése és módszere különbözteti meg. Az alapeljárás célja az érdemi döntés meghozatala, vagyis fő szabályként a közigazgatási anyagi jogszabály általános rendelkezéséből a konkrét ügy tényei alapján az ügyfélre vonatkozó egyedi jogok és kötelezettségek megállapítása. Az alapeljárás folyamata e jogalkalmazói döntés előkészítése, amely tipikusan a jogot vagy kötelezettséget megállapító érdemi (ügydöntő) határozat megalkotásával és közlésével betölti rendeltetését.

A végrehajtáshoz való viszonyában a jogorvoslati szak is az alapeljárással egy tekintet alá esik, mivel szerepe nem más, mint az alacsonyabb szinten hozott jogalkalmazói döntés törvényességi, szakszerűségi vagy célszerűségi revíziója, és ennek eredményétől függően az érdemi döntés megerősítése, megsemmisítése vagy korrekciója. A végrehajtási szak az alapeljárástól lényegét tekintve tér el, hiszen annak rendeltetése nem az anyagi jogot egyedi jogviszonyokban konkretizáló jogalkalmazói döntés meghozatala, hanem az alapeljárásban hozott döntés megvalósítása, vagyis az ügyfelet terhelő kötelezettség anyagi valóságban történő realizálása. Ebből adódóan a végrehajtást foganatosító szerv számos, a jogalkalmazás fogalmi körén kívül eső ún. *reálcselekményt végez* (pl. azonnali beszédési megbízást bocsát ki, ingóságot foglal le, ingatlan árverést folytat le, pályázati felhívás bocsát ki az ügyfél terhére történő munka elvégzésére stb.)

A végrehajtási eljárás a hatósági eljárásnak nem szükségszerű része. A hatósági eljárás a végrehajtási szak nélkül is lehet teljes. Főszabály szerint kizárt a döntés kikényszeríthetősége, ha a hatóság kérelemre indult eljárásban az ügyfelet jogosító határozatot hoz. Abban a kérdésben ugyanis, hogy a jogosított élni kíván-e a határozat által megnyíló lehetőséggel, az ügyfél rendelkezési joga érvényesül. Éppen ezért az ilyen eljárásban a jog gyakorlását nem, csupán a jognak a határozatban foglalt szerinti gyakorlását (pl.: az építési engedélybe foglalt előírások vagy korlátozások megtartását) lehet kikényszeríteni, a jogellenes tényállásra alapított, hivatalból megindított eljárás keretében. A Ket. ugyanakkor hatósági ellenőrzési kötelezettséget ír elő arra az esetre is, ha a kérelemre indult eljárásban az ügyfél erre irányuló kérelmet nem terjesztett elő, a hatóság azonban az eljárást hivatalból is lefolytathatta volna. Ilyen esetben olyan ügýtípusról van szó, ahol a közérdek érvényesülése is nagyobb szerepet játszik a „normál” kérelemre induló eljárásoknál, ezért szükséges ezekben is a hatóság eljárási kötelezettségét rögzíteni. Fogalmilag kizárt a végrehajtás a deklaratív és a regisztratív döntések tekintetében is.

A hatósági döntést kikényszerítő eljárásra akkor van szükség, ha a döntés az ügyfelet terhelő kötelezettséget állapít meg, s annak a címzett önként nem tesz eleget.



Elmarad tehát a végrehajtás akkor is, ha a kötelezettség megállapítását önkéntes teljesítés követi. Sor kerül ugyan a végrehajtásra, de mellőzhető a kényszer alkalmazása, ha az ügyfél minden tőle elvárhatót megtett a kötelezettség teljesítése érdekében, s ez az ügyfélnek fel nem róható okból – például a szükséges anyagi eszközök hiánya miatt – hiúsult meg. A közigazgatási határozattal megállapított pénzfizetési vagy egyéb magatartásra irányuló kötelezettség hatósági kényszercselekmény útján történő realizálása a kötelezett vagyoni jogainak vagy kivételesen személyes szabadságának korlátozásában nyilvánul meg. A közigazgatási végrehajtás domináns területe a vagyoni jogok korlátozása, mert a végrehajtás vagy eleve az anyagi jogszabályból eredő pénzfizetési kötelezettség, vagy az eljárás során megállapított költség, eljárási bírság, esetleg a pénzfizetési kötelezettséggé átváltoztatott egyéb cselekmény kikényszerítését szolgálja.

A közigazgatási végrehajtásban kivételesen a személyes szabadság korlátozására is szükség lehet, ha a kötelezettség teljesítését a kötelezett ellenállása akadályozza, vagy olyan kötelezettségnek nem tesz eleget, amelyet személyesen csak ő tehet meg. A személy elleni, különösen a fizikai ellenállás leküzdésére szolgáló kényszercselekmény alkalmazása azonban különleges felkészültséget és felelősséget igénylő rendészeti feladat, ezért erre – a végrehajtást foganatosító hatóság megkeresésére – kizárólag a rendőrség jogosul.

Az egyes végrehajtási cselekmények tekintetében a Ket. a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvényre (a továbbiakban: Vht.) támaszkodik. A Vht. 2. és 3. §-a szerint a bírósági végrehajtás szabályai irányadóak a közigazgatási végrehajtásra is, legyen szó munkabérre vagy egyéb járandóságra, illetve pénzügyi intézménynél kezelt összegre vezetett végrehajtásról vagy ingó-, illetve ingatlan-végrehajtásról.

Mivel a végrehajtási cselekmények, valamint azok foganatosítása a közigazgatási és a bírósági végrehajtásban is hasonló jellegű, a Ket. a bírósági és a közigazgatási végrehajtási eljárás alapjaiban eltérő elemeit szabályozza különbözően (elsősorban a végrehajtás megindítása, felfüggesztése, a jogorvoslati rendszer), és csak a szükséges mértékben tér el a Vht.-től. A külön szabályozást nem igénylő kérdésben viszont a Ket. kifejezetten visszautal a Vht. további alkalmazására (a kötelezettség állami eszközökkel való kikényszeríthetősége, a biztosítási intézkedés szabályai).

A Ket. hatályba lépésekor nem került sor a végrehajtó szolgálat létrehozására, ezért a végrehajtást jellemzően az elsőfokú hatóság foganatosítja. A törvény alapján azonban a Kormány felhatalmazást kap arra, hogy – a Kormány szervezetalakítási szabadságával összhangban – kijelölje a végrehajtást foganatosító szervet. E felhatalmazás – az önkormányzatok autonómiájára tekintettel – nem terjed ki az önkormányzati hatósági ügyekre.

A felhatalmazás lehetőséget ad arra, hogy a Kormány a jelenlegi állapotot fenntartva egy hatóságot jelöljön ki valamennyi ügytípus esetében a végrehajtás foganatosítására, de arra is, hogy akár az egyes végrehajtási cselekmények, akár ügycsoportok szerint differenciáltan jelöljön ki szerveket. Emellett a végrehajtás hatékonyságának növelése érdekében a törvény lehetőséget ad arra, hogy valamennyi hatóság szerződést köthessen az önálló bírósági végrehajtókkal a végrehajtásra. Garanciális szabályként kimondja ugyanakkor a törvény, hogy végzést ilyen esetben is kizárólag a végrehajtást elrendelő hatóság hozhat. A végrehajtás gyorsaságát, hatékonyságát javító módosításként említendő még, hogy a hivatalból indított hatósági ellenőrzést a teljesítési határidő leteltét követő nyolc napon belül kell lefolytatni, így hatékonyabban megakadályozható, hogy a végrehajtható vagyont elvonják vagy más módon ellehetetlenítsék a végrehajtást, azaz a hatóság döntése várhatóan gyorsabban és nagyobb bizonyossággal tud érvényesülni.

A jogalkalmazási tevékenység hatékonyságának, eredményességének egyik mércéje, hogy a kötelezettséget (meghatározott cselekményt vagy tartózkodást, illetve pénzfizetési kötelezettséget) megállapító jogerős jogalkalmazó döntésekben foglaltak milyen arányban teljesülnek. A jogerős hatósági döntésekben, s ezen belül kiemelkedő fontossággal a hatósági határozatokban foglalt kötelezettségek az esetek nagyobbik részében határidőben teljesülnek, ilyenkor a kötelezett személy (ügyfél) önkéntes teljesítéssel tesz eleget a hatósági döntésnek.

Ha viszont az önkéntes teljesítése elmarad, a törvényi feltételek fennállása esetén akár állami kényszerrel is el kell érni, hogy a hatóság döntésével pénzfizetésre vagy egyéb magatartásra, magatartástól való tartózkodásra kötelezett ügyfél e kötelezettségének eleget tegyen. Ekkor válik szükségessé a végrehajtási eljárás keretében a végrehajtás megindítása.

Végrehajtási eljárást akkor lehet indítani, ha az adott hatósági döntés végrehajthatóvá válik. A végrehajtható döntéseket négy csoportba lehet sorolni.

**Akkor végrehajtható a döntés, ha:**

- a pénzfizetésre, illetve meghatározott cselekményre vagy magatartásra irányuló kötelezettséget megállapító döntés jogerőre emelkedett, és a teljesítésre megállapított határidő/határnap eredménytelenül telt el (ez a tipikus eset);
- a tűrésre vagy valamely cselekménytől vagy magatartástól való tartózkodásra irányuló kötelezettséget megállapító döntés jogerőre emelkedett, és az ügyfél a kötelezettséget a végrehajtáshoz való jog elévülési idején belül megszegte;
- a döntés fellebbezésre tekintet nélküli végrehajtását vagy biztosítási intézkedésként való alkalmazását rendelték el;
- a teljesítési határidőt nem tartalmazó döntés jogerőre emelkedett.

A végrehajthatóságnak tehát – a határidőben való önkéntes teljesítés elmaradása mellett – lényegi eleme a jogerő, valamely hatósági döntés jogerőre emelkedése. Ennek szabályait a Ket. 73/A. §-a tartalmazza, vagyis a döntés és nem a végrehajtás szabályai között helyezkedik el. Ennek oka, hogy a jogerő dogmatikailag a döntések fogalmi eleme, szabályozásának szerkezetileg a jogorvoslati szabályokat is meg kell előznie, emellett míg a végrehajtás, végrehajthatóság nem szükségszerű eleme a döntésnek és az eljárásnak, addig a jogerőre emelkedés igen.

Ennek alapján az **első fokon hozott hatósági döntés** akkor válik **jogerőssé**, ha

- ellene nem fellebbeztek, és a fellebbezési határidő letelt – a határidő elteltével;
- a fellebbezési jogról lemondtak – a lemondás napján, vagy ha az ügyfél a kérelem teljesítése esetére már a döntés közzéte előtt lemondott a fellebbezési jogról, és nincs ellenérdekű fél – az elsőfokú döntés közzétekor;
- a fellebbezési kérelmet visszavonták – a kérelem visszavonásának a hatósághoz való megérkezése napján;
- a fellebbezés e törvény rendelkezései szerint kizárt – a döntés közzéte napján;
- a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság az elsőfokú hatóság döntését helybenhagyta – az első fokú döntés a másodfokú döntés közzétevel válik jogerőssé.

A másodfokon hozott hatósági döntés a közzétevel, a fellebbezési eljárás megszüntetése esetén a hatóság a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító, az eljárást megszüntető elsőfokú döntése a fellebbezési eljárás megszüntetéséről szóló végzés jogerőre emelkedésének napján válik jogerőssé.

**A végrehajtás és a végrehajtás foganatosításának elrendelése, valamint a végrehajtás foganatosítás**

E helyen célszerű áttekinteni a végrehajtási eljárás megindításának sajátos eseteit:

- A végrehajtás megindítására az érdemi döntés jogerőre emelkedése előtt is szükség lehet, ha a határozat fellebbezésre tekintet nélküli végrehajtását rendelik el. Ebben az esetben a végrehajtás megindításáról és módjáról az ügydöntő határozatban történik rendelkezés.
- A Ket. lehetővé teszi a jogerős döntéssel szembeni végrehajtás felfüggesztése iránti kérelemre tekintet nélküli végrehajtást is.
- Korábban már jeleztük, hogy az alapeljáráásban kivetett eljárási bírság végrehajtásának megindítása is megelőzheti az alapügy lezárását.

- A végrehajtás megindítására a végrehajtási eljárás megindítása után is szükség lehet, ha például az eljárási bírságot a végrehajtási szakban vetik ki, vagy ha az ügyfelet a helyette elvégzendő cselekmény (munka) költségeinek előlegezésére vagy utólagos megfizetésére kötelezik, és az önkéntes teljesítés elmarad.
- Értelemszerűen a végrehajtás megindítása nélkül kell foganatosítani azt a végrehajtási szakban hozott végzést, amelyben a végrehajtást foganatosító szerv a meghatározott ingóság kiadása vagy meghatározott szolgáltatás nyújtása helyett pénzgyenértéket állapít meg és a végrehajtást pénzüsszegre folytatja.
- Ha a döntés az egyes kötelezettségek vagy az ügyfelek, illetve az eljárás egyéb résztvevői tekintetében különböző teljesítési határidőket állapít meg, vagy a határozat egyes rendelkezései különböző időpontban emelkednek jogerőre (részjogerő), akkor csak azon határozatrész végrehajtása rendelhető el, amely tekintetében a végrehajthatóság minden feltétele megvalósult.
- Az ügyféli pozícióban több kötelezett is szerepelhet. Ha a kötelezettség ügyfelenként osztott (elkülöníthető), minden kötelezettel szemben csak a reá megállapított kötelezettség hajtható végre. Ügyféli megosztás hiányában a teljesítésért való felelősség – az anyagi jogszabálytól és az érdemi döntéstől függően – együttes vagy egyetemleges. A végrehajtást ettől függően vagy minden kötelezettel szemben együtt, vagy a kötelezettek bármelyikével szemben a teljes kötelezettségre kell elrendelni.
- Nincs szükség a végrehajtás végzéssel történő elrendelésére, ha a végrehajtására nem a közigazgatási végrehajtás keretei között kerül sor, nevezetesen
- ha törvény a pénzfizetési kötelezettség adók módjára történő végrehajtását rendeli el, akkor a végrehajtás az adóhatóság hatáskörébe tartozik. Ilyen esetben a végrehajtás elrendelésére jogosult hatóság megkeresi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező adóhatóságot a végrehajtás lefolytatására;
- ha a közigazgatási hatóság az ellenérdekű felek tulajdoni, vagyoni viszonyait érintő döntést hoz, a vagyoni követelések végrehajtása a bírósági végrehajtás keretei között realizálódik (pl. birtokviták során a károk, hasznok és a költségek, vagy a kisajátítási- és a bányakártalanítás stb.). Ilyen esetben az adóvégrehajtásnál említett megkeresésre sincs szükség, mivel az eljárás megindítását - a Vht. szabályai szerint - a jogosult kezdeményezi.
- A tilalmat vagy más passzív (tűrésre, nemtevésre irányuló) magatartást tartalmazó kötelezettség lényegi vonása, hogy az tipikusan a fennálló jogi helyzet vagy tényállapot háborítatlanságát védi. Ezért azon túl, hogy e kötelezettség fajtához teljesítési határidő nem rendelhető, a változás előidézését célul tűző, ügyféli aktivitást feltételező kötelezettségekhez képest további eltérés mutatkozik abban is, hogy az ún. helyettesítő módszerek alkalmazása fogalmilag kizárt. Ebben az esetben hatósági fellépésre csak akkor van szükség – és lehetőség –, ha az ügyfél a passzivitásra irányuló kötelezettséget aktív magatartásával megszegi. Ilyen helyzetben a (4) bekezdés szerinti tartalmú végrehajtást elrendelő végzés kibocsátása is értelmetlen lenne, ezért ehelyett közvetlenül az eljárási bírság kivetése, illetve a konkrét szituációtól függően a, személyes szabadságot korlátozó eszközök alkalmazása iránt szükséges intézkedni. Ebben az esetkörben tehát a végrehajtás a kötelezettségszegéshez utólag kapcsolódó szankciók alkalmazásában ölt testet, amiből az is következik, hogy a végrehajtási jog motivációs, illetve személyes szabadságot korlátozó eszközeit mindannyiszor alkalmazni kell, ahányszor az elévülési időn belül a kötelezettségszegés megvalósul és az a hatóság tudomására jut.

A végrehajtást a kötelezettel szemben kell elrendelni. A végrehajtás elrendelése különös gondosságot igényel akkor, ha a kötelezett személyében változás áll be, vagy ha a kötelezettséget a végrehajtási eljárásban a mögöttes felelősséggel tartozó jogalannyal szemben kell érvényesíteni, továbbá a kötelezett jogutód nélküli megszűnésének eseteiben.

Hivatalból indult vagy folytatott elsőfokú eljárás esetén a végrehajtást hivatalból kell elrendelni, ha a hatóság ellenőrzéssel megállapította, hogy a teljesítésre nem vagy csak részben, vagy nem az előírásoknak megfelelően került sor.

Kérelemre indult eljárások esetén a végrehajtást a jogosult személy kérelmére rendeli el a hatóság, illetve a hatóság ebben az esetben is megindíthatja hivatalból a végrehajtási eljárást, habár a kérelmező azt nem kérte, de a hatóság az eljárást hivatalból is folytathatta volna.

Ha az elsőfokú hatóság foganatosítja a végrehajtást, a végrehajtás megindításáról nem kell külön végzést hoznia, hanem a foganatosítást az önkéntes teljesítés elmaradásának megállapításáról számított nyolc napon belül meg kell kezdeni.

Ha a végrehajtást nem az elsőfokú hatóság foganatosítja, a végrehajtás megindításáról az elsőfokú hatóság – a rendelkezésre álló adatok vagy a hatósági ellenőrzés eredménye alapján – végzést hoz, amelyet közöl a végrehajtást foganatosító szervvel is. Ilyen esetben a végrehajtás a végrehajtást foganatosító szervvel való közlést követő napon indul meg.

*A végrehajtás megindításáról szóló végzés*

- az elsőfokú hatóság nyilvántartásában vagy az ügy irataiban rendelkezésre álló, a végrehajtáshoz szükséges adatokat, és
- pénzfizetési kötelezettség végrehajtása esetén a késedelmi pótlék mértékét tartalmazza.

A jogalkalmazás könnyítését célozza az, hogy a döntésben nem a már felmerült késedelmi pótlék összegét, hanem mértékét kell meghatározni, hiszen a késedelmi pótlék összege a teljesítésig folyamatosan emelkedni fog, annak pontos megállapítására a végrehajtást megindító hatóságnak nincs lehetősége.

A végrehajtást tehát vagy az elsőfokú hatóság (azaz a végrehajtás elrendelője), vagy kormányrendeletben megjelölt szerv vagy személy saját maga, illetve szerződés alapján önálló bírósági szerv foganatosítja. A végrehajtás foganatosításának fő irányai az alábbiak:

- pénzfizetési kötelezettség végrehajtása – azonnali beszédési megbízással, munkabérből való letiltással, ezek eredménytelensége esetén ingatlan- és ingóvégrehajtással;
- meghatározott cselekmény végrehajtása – pl. az adott cselekménynek kötelezett veszélyére és költségére való elvégzettetése, vagy pénzegyenérték megállapításával;
- meghatározott ingóság kiadása – lefoglalással.

A végrehajtás megindításáról szóló végzés ellen a Ket. önálló fellebbezést biztosít tehát, de kizárólag jogszabálysértésre hivatkozással, emellett a törvény nyomatékositja, hogy a fellebbezésnek megalapozottnak kell lennie, vagyis a fellebbezésben elő kell adni az annak alapjául szolgáló tényeket, és csatolni kell az azt alátámasztó bizonyítékokat. A fellebbezésnek ugyanakkor nincs halasztó hatálya, így a végzésben foglalt végrehajtási cselekmény foganatosításának, a végrehajtás megkezdésének nem akadályos.

*A végrehajtás felfüggesztése*

A végrehajtás felfüggesztése a megindított végrehajtási eljárás folyamatának megszakítása és szüneteltetése, az eljárás folytatásához vagy megszüntetéséhez szükséges feltételek tisztázásáig vagy bekövetkezéséig terjedő időre. A jogintézmény célja az eljárás felesleges vagy eredménytelen folytatásának megelőzése. A felfüggesztést a végrehajtást megindító hatóság, a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság, a felügyeleti szerv vagy a bíróság rendelheti el. A fellebbezés elbírálására jogosult hatóság számára ez a hatáskör arra tekintettel biztosítandó, hogy a Ket. 101. §-a lehetővé teszi a döntés fellebbezésre tekintet nélküli végrehajthatóvá nyilvánítását, emiatt a másodfokú döntést hozó hatóságnak is célszerű jogot biztosítani a végrehajtás felfüggesztésére. Mivel a jogerős határozat bírósági felülvizsgálata nem halasztó hatályú jogorvoslat, ezért a folyamatban lévő végrehajtás felfüggesztésének csak a keresetlevélben foglalt ügyféli kérelem esetén van helye.

Ebben az esetben a végrehajtás a felfüggesztésre irányuló kérelemnek a végrehajtást foganatosító szerv tudomásra jutásától a kérelem elbírálásáig nem folytatható. A végrehajtás felfüggesztéséről a bíróság végzéssel dönt. Nincs helye azonban a végrehajtás felfüggesztésének, ha a határozat polgári védelmi szolgálat ellátásával kapcsolatos kötelezettséget állapít meg, vagy jogerős bírósági döntés végrehajtását szolgálja.

A Ket. 140. § (1) bekezdése kimondja, hogy a végrehajtási eljárásban az eljárás felfüggesztésére vonatkozó rendelkezéseket a (2)-(6) bekezdésekben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

***A Ket. a felfüggesztés elrendelésének okait két csoportba rendezi:***

- a kötelező felfüggesztés;
- a kérelemre történő felfüggesztés.

Kötelező felfüggesztés esetén a végrehajtási eljárás felfüggesztését hivatalból kell elrendelni. Ezek a felfüggesztés kötelező, hivatalból történő elrendelésének esetei és feltételei bővebb kifejtést nem igényelnek. Ezek közül részletesebben két esetkör kiemelése indokolt.

Fel kell függeszteni a végrehajtást, ha a végrehajtás alá vont vagyontárgyat a bírósági végrehajtás keretében előzőleg már lefoglalták, továbbá, ha azzal kapcsolatban igényper van folyamatban. Ilyen helyzetben a felfüggesztés elrendelése előtt célszerűségi szempontból azt indokolt mérlegelni, hogy a teljesítés szempontjából mi az előnyösebb: a bírósági döntés, illetve a bírósági végrehajtás bevétele - figyelembe véve az érintett vagyontárgyat terhelő egyéb kötelezettségeket és a kielégítési sorrendet is - vagy a más vagyontárgyra vezetett végrehajtásra való áttérés, esetleg a végrehajtási mód megváltoztatása. Kötelező a felfüggesztés abban az esetben is, ha a kötelezett meghalt vagy megszűnt, a jogutódlás tárgyában hozott végzés jogerőre emelkedéséig. Ennek akkor van gyakorlati jelentősége, ha a jogutódlásra a végrehajtás elrendelését követően kerül sor, fontos érdek fűződik ugyanis - mind az ügyféli, mind a hatósági oldalon - ahhoz, hogy a végrehajtás eddigi eredménye ne menjen veszendőbe, az beszámítható legyen a jogutód teljesítésébe. Ez a cél a felfüggesztés és az ideiglenes biztosítás intézményének együttes alkalmazásával érhető el.

A kötelezett kérelmére történő felfüggesztésre kivételesen kerülhet sor. Erre akkor van lehetőség, ha a kötelezett a felfüggesztésre okot adó, méltányolható körülményt igazolta, és a végrehajtási eljárás során korábban nem sújtották eljárási bírsággal (együttes feltétel). A különös méltányolást érdemlő körülmények többfélék lehetnek.

Indokoltá teheti, ha pl. a kötelezett személyében rejlő okból vagy a körülményeiben bekövetkezett változás folytán a teljesítőképessége átmenetileg, a létfenntartást veszélyeztető mértékben meggyengül. Ebben az esetben a méltányossági döntés a természetes személy kötelezett és a vele közös háztartásban élők, illetve a kötelezett által eltartottak vagyoni, jövedelmi viszonyainak vizsgálatán és mérlegelésén alapul. Ezen a jogcímen a felfüggesztés csak természetes személy kérelme alapján rendelhető el. De ilyen ok lehet az is, ha a teljesítőképesség hiánya csak átmeneti jellegű, és az ügyfél valószínűsíti, hogy valamely igazolható jogcímen esedékes bevétele a teljesítésre fedezetet fog biztosítani. Ilyen esetben célszerű az eljárást felfüggeszteni a végrehajthatóság várható időpontjáig. A felfüggesztés akkor is célszerű lehet, ha van végrehajtás alá vonható ingó vagy ingatlan, de a pénzkövetelés behajtása a szerződés alapján esedékes bevételekből gyorsabban és biztosabban megvalósítható. Ügyféli érdek is fűződhet ahhoz, hogy pl. a gazdasági társaság működési feltételét biztosító ingatlanra vezetett végrehajtás, vagy a felszámolási eljárás megindítása helyett a végrehajtást foganatosító hatóság bevétele várja a szerződésből vagy más forrásból származó, a kötelezettet megillető bevételek beérkezését. A kérelemre történő felfüggesztés sajátos, a törvényben nem szabályozott esete valósul meg akkor, ha a végrehajtási eljárás megindítására a jogosult mint ellenérdekű fél kezdeményezése alapján került sor, és ez a fél indítványozza az eljárás felfüggesztését.

Ebben az esetben - mivel a jogosult ügybeni rendelkezési joga kiterjed az eljárás felfüggesztésére és megszüntetése is - kérelmére az eljárás felfüggesztése elvben nem lenne megtagadható, ehhez azonban megfelelő jogcímrre lenne szükség.

A végrehajtás felfüggesztését haladéktalanul meg kell szüntetni, ha az arra okot adó körülmény megszűnt. Mivel a felfüggesztés megszüntetése a végrehajtási eljárás folyamatának szabályozása szempontjából a felfüggesztés elrendelésével egyenértékű lépés, ezért a megszüntetésről is azonos módon, végzéssel kell rendelkezni, amely ellen fellebbezésnek van helye. Ez alól egyetlen kivétel adódik: nincs szükség a felfüggesztés önálló aktussal történő megszüntetésére akkor, ha a felfüggesztés tartama alatt megszüntetési ok merül fel, és a hatóság az eljárás megszüntetését rendeli el.

A végrehajtás felfüggesztésének joghatásai csak részben azonosak az eljárás felfüggesztésénél a 32. § (8) bekezdésében szabályozottakkal, ott ugyanis csak az eljárási határidők alakulása igényel rendezést.

A végrehajtási eljárás sajátosságaiból adódó különbség fejeződik ki abban a szabályban, amely kimondja, hogy a felfüggesztés elrendelése esetén minden korábban foganatosított végrehajtási cselekmény megtartja hatályát, továbbá, hogy a végrehajtás időtartama alatt új végrehajtási cselekmény nem foganatosítható. A fizetési kedvezményekre vonatkozó szabályozás azt is egyértelművé teszi, hogy a felfüggesztés időtartamára késedelmi pótlék felszámításának sincs helye.

#### *Végrehajtás megszüntetésének esetei*

A végrehajtást elrendelő hatóság a végrehajtást megszünteti, ha

- A.) a végrehajtható döntést visszavonták, megsemmisítették vagy hatályon kívül helyezték,
- B.) jogutód hiányában a végrehajtás nem folytatható,
- C.) a végrehajtáshoz való jog elévült,
- D.) a jogosult a végrehajtás megszüntetését kéri,
- E.) a további végrehajtási eljárási cselekményektől eredmény nem várható,
- F.) a végrehajtást foganatosító szerv a pénzkövetelést a pénzforgalmi szolgáltatóra vagy a munkáltatóra vonatkozó felelősségi szabály alapján vagy a kötelezett tartozásaiért külön törvény alapján helytállásra kötelezettel szemben érvényesítette,
- G.) a hatóság a jogutódlásra tekintettel a teljesítési határidőt a végrehajtás megindítását követően meghosszabbította,
- H.) a végrehajtást foganatosító szerv a kötelezettel szemben felszámolási eljárást kezdeményezett, illetve a kötelezett ellen felszámolási eljárás indult, vagy
- I.) törvény vagy kormányrendelet a végrehajtás megszüntetését egyéb okból lehetővé teszi.

A végrehajtás megszüntetéséről akkor kell rendelkezni, ha a végrehajtási eljárást a kötelezettség maradéktalan teljesítése nélkül kell lezárni, vagy a kötelezettség teljesítése nem az ügyfél érdekkörében valósul meg. Ennek alaptípusait a 141. § (1) bekezdés sorolja fel azzal, hogy törvény vagy kormányrendelet más megszüntetési okot is megállapíthat.

Az (1) bekezdés a) pontja esetében vizsgálni kell, hogy a végrehajtás megszüntetéséig történt-e teljesítés, a végrehajtható határozat visszavonása vagy megsemmisítése ugyanis visszamenőleg szünteti meg a végrehajtás jogalapját. Az ügyfél számára olyan helyzetet kellene teremteni, mintha a kötelezettség elrendelésére és végrehajtásra nem került volna sor.

Vagyis: az eredeti állapot visszaállítása érdekében a folyamatban lévő végrehajtási cselekményt, a vagyontárgyra vezetett foglalást meg kell szüntetni, az addig behajtott pénzüsszeget vissza kell fizetni és a kötelezettet - a konkrét körülményektől függően - kártalanítani kell.

Az (1) bekezdés b)-e) pontjaiban foglalt esetekben az eljárás megszüntetéséig történt teljesítés alappal történt, a végrehajtási eljárás megszüntetése folytán megtérítési vagy kártalanítási kötelezettség nem keletkezik. Az e) ponttal összefüggésben kérdésként vetődhet fel, hogy a kötelezett teljesítőképességének hiánya miatt megszüntetett eljárás folytatható-e, ha az ügyfél teljesítőképessége utóbb - még az elévülési időn belül - helyreáll. A Ket. erre vonatkozó rendelkezést nem tartalmaz. Egyértelműnek tűnik azonban, hogy ha a jogosult az elévülési időn belül a kötelezett körülményeiben bekövetkezett változásra hivatkozva a végrehajtást elrendelő szervnél kezdeményezi a végrehajtás újbóli megindítását a kérelem teljesítésének nincs tételes jogi akadálya.

Hasonló helyzet adódhat akkor is, ha a hivatalból elrendelt végrehajtás megszüntetését követően a hatóság más módon szerez tudomást a kötelezett anyagi helyzetében bekövetkezett kedvező változásról.

Ez következik abból, hogy a végrehajtás megszüntetésének elrendelése csak a jogérvényesítés érdekében elrendelt eljárást szünteti meg, de nem a kötelezettség jogalapját, a megszüntető végzéshez anyagi jogerő hatás nem kapcsolódik, továbbá a Ket. csak az elévülési időn túli végrehajtást tiltja. Álláspontunk szerint tehát a fenti feltételek bekövetkezése esetén a végrehajtás az eljárás újbóli elrendelésével folytatható.

Az (1) bekezdés f) pontjában foglalt eset akkor valósul meg, ha a végrehajtást foganatosító szerv a pénzkövetelést például a munkáltatóra vonatkozó sajátos felelősségi szabályok alapján érvényesítette, vagy ha a követelést a kötelezett tartozásaiért külön törvény alapján helytállásra kötelezettől hajtotta be (lásd a Végrehajtás a jogutóddal és a mögöttes felelőssel szemben alcím alatti magyarázatot). A pénzkövetelés behajtásával a végrehajtási szak betöltötte rendeltetését, s ez a tény a kötelezettet - a közigazgatási jogviszony keretei között - mentesíti a teljesítés kötelezettsége alól. E következményre tekintettel az eljárás megszüntetése iránt kell intézkedni.

A 141. § (1) bekezdés g) pontja alapján a végrehajtás megszüntetésének van helye, ha a jogutódlásra tekintettel a hatóság a teljesítési határidőt utólag meghosszabbítja. A rendelkezés összhangban van jogutódlás szabályaival, amely szerint a jogerős határozattal megállapított kötelezettség esetén lehetőséget kell biztosítani a jogutódnak az önkéntes teljesítésre. A jogutód ettől a lehetőségtől akkor sem fosztható meg, ha a jogutódlásra a végrehajtás elrendelését követően kerül sor.

Ezért az új kötelezett színre lépése esetén a hatóság teljesítési határidő meghosszabbítását rendeli el, ezzel párhuzamosan az előző kötelezettel szemben megindított és folyamatban lévő végrehajtás megszüntetését kell elrendelni. Ez a rendelkezés a végrehajtás folyamatában a jogelóddal szemben foganatosított végrehajtási cselekmények részeredményére - sem a jogosult kielégítésére fordított, sem a már végrehajtás alá vont, de még nem értékesített vagyontárgyakkal kapcsolatos tennivalókra - nincs kihatással. A végrehajtási eljárás felfüggesztéséről és megszüntetéséről szóló döntés formája, csakúgy, mint az igénybe vehető jogorvoslat önálló szabályozást nem igényel, e tekintetben a 152. § rendelkezése az irányadó

#### *A végrehajtáshoz való jog elévülése*

A közigazgatási hatósági eljárásban a végrehajtáshoz való jog általános elévülési ideje öt év, különös eljárási jogszabály ennél rövidebb időtartamot is megállapíthat. Az elévülést a hatóság által a végrehajtás érdekében tett bármely eljárási vagy végrehajtási cselekmény megszakítja, a végrehajtás megszüntetését elrendelő végzés kivételével.

A megszakítás – mint a törvényesség érvényre juttatását szolgáló intézmény – joghatása az, hogy a cselekmény időpontjától kezdve az elévülési idő számítása újból, előlről kezdődik, vagyis az általános elévülési idő esetén a teljesítés kikényszerítésére nyitva álló idő a megszakítást követő naptól számítva újabb öt évvel – vagy ha a tízéves abszolút időhatárig már ennél rövidebb idő van hátra, akkor eddig az időhatárig - meghosszabbodik.

A döntés jogerőre emelkedésétől számított tíz év elmúlása azonban – függetlenül a teljesítési határidőtől – olyan abszolút időhatár, amelyen túl a közigazgatási döntés végrehajtás útján már nem érvényesíthető.

Ha a kötelezettség az elévülés miatt nem hajtható végre, a behajthatatlan pénztartozást törölni kell, az ingatlanfoglalás során bejegyzett jelzálogjogot az ingatlan-nyilvántartásból törölni kell. Az elévülés megállapítása önálló döntést nem igényel, azt mint a végrehajtást megszüntető okot a megszüntetést elrendelő végzésben kell rögzíteni, és a végzést – ingatlanfoglalás esetén – az ingatlan-nyilvántartásról szóló törvény alapján a földhivatallal is közölni kell.

Nyugszik az elévülés a végrehajtás felfüggesztése, a végrehajtási eljárásban engedélyezett fizetési kedvezmények igénybevételenek, valamint a pénzfizetési kötelezettség folyamatos végrehajtásának időtartama alatt.

Az elévülés nyugvása azt jelenti, hogy ezen időintervallumot az elévülési idő számításánál figyelmen kívül kell hagyni.

A nyugvás ugyancsak meghosszabbítja a végrehajtási eljárás időtartamát. A nyugvás kezdő időpontja a felfüggesztést elrendelő vagy a fizetési kedvezményt engedélyező végzés jogerőre emelkedésének napja. Záró időpontja: a felfüggesztés megszüntetését megállapító végzés jogerőre emelkedésének napja, illetőleg a fizetési kedvezmény engedélyezett időtartamának utolsó napja, vagy ha azt korábban megszüntették, az erről rendelkező döntésben meghatározott időpont.

A nyugvás megszűnésével az elévülési idő számítása a nyugvás kezdő időpontjától folytatódik. Ha tehát a nyugvás kezdő időpontjáig az elévülési időből már egy év eltelt, majd ezt követően a végrehajtás egy éven át nyugszik, akkor a nyugvás megszűnése után az elévülési idő számítása egy év plusz egy nappal fog folytatódni, jöllehet a döntés végrehajthatóságától számítva már két év múlt el. Kérdésként vetődhet fel, hogy a passzivitásra irányuló kötelezettséget elrendelő döntés meddig hajtható végre. Annak ellenére, hogy a végrehajtás különös neméről van szó, az elévülés szabályai ebben a körben is érvényesülnek. Ebből adódóan az egyedi magatartási szabály megsértéséhez fűződő joghátrányok – eljárási bírság kivetése, személyes szabadságot korlátozó rendészeti intézkedés – alkalmazására az elévülési időn belül van lehetőség. Ha például a döntés birtokháborítási ügyben meghatározott magatartástól való tartózkodást ír elő, akkor az eljárási bírság kivetése az elévülési időt megszakító végrehajtási cselekmény, és mint ilyen újra indítja az elévülés folyamatát.

A végrehajthatóság elévülésére vonatkozó 10 éves abszolút időhatár elteltével azonban további végrehajtási cselekmény foganatosítására nincs lehetőség. A döntésre okot adó magatartás ezt követő ismétlődése esetén új eljárás megindítására van szükség az azonos tartalmú kötelezettség megállapítása és a jogkövetkezmények további alkalmazása érdekében.

### ***Biztosítási intézkedések a végrehajtási eljárásban***

A törvény három jogintézmény bevezetésével, módosításával kívánja biztosítani, hogy a hatóságok az azonnali intézkedést igénylő esetekben haladéktalanul tudjanak intézkedni. E három jogintézmény az ideiglenes biztosítási intézkedés, a lefoglalás és a biztosítási intézkedés. Az ideiglenes biztosítási intézkedés és a biztosítási intézkedés alapján a hatóság ugyanazon cselekményekre jogosult (pénzkövetelés biztosítása, meghatározott dolog zárlatának elrendelése), a két szabály alkalmazásának feltételében különbözik egymástól. Biztosítási intézkedésre abban az esetben kerülhet sor, ha az eljárás tárgyát képező kötelezettség későbbi teljesítése veszélyben van.



Erre a hatóság azonban csak akkor jogosult, ha az ügyben már született egy döntés, és az abban meghatározott teljesítési határidő már letelt.

Ideiglenes biztosítási intézkedésre ezzel szemben – az eljárás tárgyát képező kötelezettség későbbi teljesítése veszélyeztetése esetén – az ügy érdemében való döntéshozatalt megelőzően van lehetőség. Az ideiglenes biztosítási intézkedés bevezetése biztosítja, hogy ha az eljáró hatóság az eljárása során észleli, hogy az ügyfél például az eljárás elhúzására vagy megghiúsítására törekszik, és ebből megállapítható a későbbi kötelezettség teljesítésének veszélye, akkor a hatóság kezében legyen olyan eszköz, amellyel a kötelezettség későbbi teljesítését biztosítani tudja. E két intézmény mellett szabályozza a Ket. a lefoglalást, amely a tényállás tisztázásának eszköze, ennek érdekében a hatóság valamely dolgot elvonhat a birtokos rendelkezése alól. A Ket. részletes szabályokat tartalmaz arra, hogy ennek során a hatóság milyen esetben vehet igénybe rendőri közreműködést, hogyan és kinek a költségére köteles a dolog őrzéséről gondoskodni, milyen esetekben szünteti meg a lefoglalást, illetve a lefoglalás megszűntetésekor a dolgot kinek köteles kiadni.

### ***Jogorvoslatok a végrehajtásban***

A törvény a hatóság valamely első fokú döntése ellen önállóan lehetővé teszi a fellebbezést, a végrehajtást elrendelő hatóságnak a végrehajtási eljárásban hozott döntése ellen is van helye fellebbezésnek. A kötelezett, a jogosult, továbbá az, akinek jogát vagy jogos érdekét a végrehajtás sérti, a végrehajtást foganatosító szerv törvénysértő döntése, intézkedése ellen vagy az intézkedés elmulasztása esetén a végrehajtást foganatosító szervnél végrehajtási kifogást terjeszthet elő.

A végrehajtási kifogást az intézkedésről való tudomásszerzést vagy az akadály megszűnését követő nyolc napon belül, de legkésőbb az intézkedéstől számított három hónapon belül lehet előterjeszteni. A fellebbezést és a kifogást a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság tizenöt napon belül bírálja el. A végrehajtási kifogást a végrehajtást elrendelő hatóság döntései elleni fellebbezés elbírálására jogosult hatóság bírálja el, ha a végrehajtást bírósági végrehajtó foganatosítja. Az önálló bírósági végrehajtót megillető díjazással kapcsolatos végrehajtási kifogást a végrehajtó székhelye szerint illetékes helyi bíróság bírálja el. Ha törvény eltérően nem rendelkezik, a fellebbezésnek és a kifogásnak a döntés végrehajtására nincs halasztó hatálya.

A végrehajtási kifogás elbírálására a fellebbezési eljárás szabályait kell alkalmazni. A fellebbezés előterjesztésére a Ket. jogorvoslati fejezetében foglalt szabályok irányadóak, a kifogás előterjesztésére viszont – hatályos szabályozási megoldást követve – egy szubjektív és egy objektív határidő kapcsolódik, mivel a végrehajtást foganatosító szerv jog- vagy érdeksértő intézkedései, mulasztásai nem minden esetben jelennek meg döntés formájában. A kifogást a végrehajtást megindító hatóság döntései elleni fellebbezés elbírálására jogosult hatóság bírálja el, ha a kifogásolt döntést vagy intézkedést az első fokon eljáró hatóság, vagy az önálló bírósági végrehajtó hozta. A Kormány által kijelölt végrehajtást foganatosító szerv esetében a kifogás ügyében eljáró szerv kijelölése az erről szóló kormányrendeletben történik meg.

A többnyire egyszerű jogi megítélésű, vagy jogkérdést fel sem vető ügyekben a jogorvoslati kérelmek elbírálása nem igényel harmincnapos ügyintézés, ezért a végrehajtás során előterjesztett fellebbezés és kifogás elbírálására a Ket. egységesen tizenöt napos ügyintézési határidőt állapít meg.

## **6.8. Az eljárási költségek**

Ellentétben más eljárásjogokkal, a korábbi államigazgatási eljárási törvény meglehetősen elnagyoltan kezelte az eljárási költségeket, mindössze három rövid paragrafus keretében az Áe. záró rendelkezései közé elhelyezve szabályozta e tárgykört. Ez az alulszabályozottság sem a megalkotásakor, sem pedig a későbbiekben, egészen az 1980-as évek második feléig nem okozott különösebb problémát, mivel az államigazgatási hatósági eljárások tipikus ügyfele természetes személy volt, valamint az eljárási költségként megjelenő költségek jelentéktelenek voltak.

Az elmúlt másfél-két évtizedben azonban óriásit változott a helyzet. Az állam, illetve a helyi önkormányzatok egyre inkább költségérzékenyebbé váltak, részben a szűkös költségvetési pénzeszközökre tekintettel, részben pedig amiatt, hogy a közigazgatási eljárási költségek ma már sem összességükben, és különösen nem egyes költségigényes eljárás-fajtákban nem mondhatók jelentéktelennek. A technikai fejlődéssel párhuzamosan növekszik az olyan eljárások száma, amelyekben költséges műszeres vizsgálatokra, laboratóriumi elemzésekre, statikai vizsgálatokra, speciális szakvéleményekre, stb. van szükség. Mivel a közigazgatási eljárás kimenetele az ügyfélnek gyakran jelentős hasznot hozhat, illetőleg kárt okozhat, a korábbinál szélesebb körben indokolt az ügyvédi képviselet, ami ugyancsak költségnövelő tényező. A jelentős költségkihatású ügyekben többnyire gazdasági társaságok (részvénytársaság, korlátolt felelősségű társaság), s köztük külföldi vagy multinacionális társaságok szerepelnek az ügyféli pozícióban. Elvi kérdéssé vált: miért az adófizetők pénzéből fedezzék az olyan eljárások költségeit, amelyek nyomán az ügyfél jelentős haszonhoz jut, illetőleg amelyekben az eljárás megindítására az ügyfél jogellenes magatartása szolgáltatott okot. A jelentősen megváltozott társadalmi-gazdasági körülményeket tükröződően, az új eljárási kódex nem kerülhette meg az eljárási költségekkel, az e költségek viselésével kapcsolatos, a korábbinál jóval részletesebb jogi regulációt. Az eljárási költségek felértékelődése mindenképpen indokoltá tette a vonatkozó jogi normáknak az önálló törvényi fejezetben történő szerepeltetését. Az eljárási költségeket a Ket. tételesen felsorolja. Az eljárási illetéket vagy az igazgatási szolgáltatási díjat a kérelmező ügyfél kvázi átalányjelleggel azért fizeti meg, hogy a hatóság lefolytassa a kérelmezett eljárást.

Tehát hivatalból indított eljárások során sem illetékfizetési, sem igazgatási szolgáltatási díjfizetési kötelezettség nem keletkezik.

Más a helyzet a többi eljárási költséggel, ezek az – akár kérelemre, akár hivatalból indított – eljárás folyamán eshetőlegesen, egy részükben előre nem látottan merülnek fel, s eljárásról eljárásra igen változatos formákban jelenhetnek meg. Céljukat tekintve változatosak; vannak közöttük olyanok, amelyek a tényállás tisztázásához szükségesek (pl. a tanúval kapcsolatban felmerülő költségek), vannak olyanok, amelyek valamely ügyféli jog (pl. iratbetekintési joggal összefüggésben felmerülő másolási költségek) gyakorlásához kapcsolódnak, és végül léteznek olyanok is, amelyek a hatóság döntésének hatályosulását szolgálják (pl. végrehajtási költségek). A kérelemre indult eljárásban az eljárási illetéket vagy igazgatási szolgáltatási díjat, illetve az egyéb eljárási költséget a kérelmező ügyfél előlegezi meg, illetve viseli.

Hivatalból indított eljárásban az egyéb eljárási költséget a hatóság előlegezi, kivéve az ügyfél oldalán megjelenő költségeket, így az ügyfél megjelenésével, a képviseletében eljáró személynél, a fordítással, a levelezéssel felmerülő költségeket, hiszen ezeket a hatóság előzetesen nem tudja kiutalni az ügyfél részére.

Ha az eljárást lezáró határozat az ügyfél részére kötelezettséget állapít meg, a kötelezettség alapjául szolgáló jogszabálysértés bizonyításával összefüggésben felmerült költség viselésére az ügyfelet kell kötelezni, ekkor a hatóság által megelőlegezett költségeket az ügyfél köteles a hatóság számlájára visszafizetni.

Fenti főszabálytól eltérően, az ún. *bizonyítási keresztindítvány* esetén (ha valamely bizonyítási eszköz igénybevételét kérelemre indult eljárásban a hatóság, illetve hivatalból indított eljárásban az ügyfél indítványozza), az ezzel összefüggő költség megelőlegezése mindig az indítványozót terheli; e költség végső viselése pedig attól függ, hogy a határozat az indítványnak megfelelő bizonyítási eszközön alapul-e.

Ez a rendelkezés az irányadó a kérelemre indult eljárásban az ügyfél indítványa nyomán alkalmazott bizonyítási eszközzel kapcsolatos költség viselésére is.

Speciális szabályok vonatkoznak az ellenérdekű ügyfelek részvételével folyó eljárásokra, e körben az eljárási költségeket (ideértve az eljárási illetéket is) a jogvita megnyerése-elvesztése arányainak figyelembevételével a vesztes fél viseli.

Az ismertetett *költségviselési szabályok nem érvényesülnek, ha* valamely eljárási költség

- célszerűtlen, vagy
- indokolatlanul magas, vagy
- az eljárás akadályozásának következtében állt elő.

Ilyenkor az érintett egyéb eljárási költségek a célszerűtlen költséget okozó személyt, valamint az eljárást akadályozó személyt terhelik, az indokolatlanul magas eljárási költség helyett pedig a hatóság alacsonyabb összeget állapít meg.

## **6.9. Az elektronikus ügyintézés**

A Ket. X. Fejezete tartalmazza az elektronikus ügyintézés általános szabályait.

A Ket. 2005-től tartalmazta az elektronikus ügyintézés szabályait, majd 2009-től lényegesen lecsökkentek a kapcsolódó szabályok. Ennek oka az volt, hogy az elektronikus közszolgáltatások szabályozása – szélesebb tárgyi hatálya folytán – másik törvényben kapott helyet, ezt követően a Ket. csupán a hatósági ügyekben az ügyfél és a hatóság, valamint a hatóságok közötti elektronikus kapcsolattartás keretét rögzítette. Ebben az időszakban az elektronikus ügyintézés szinte teljes mértékben az ún. központi elektronikus rendszeren, illetve ahhoz kapcsolódóan az ügyfélkapus és hivatali kapus azonosításhoz kapcsolódott.

2012. április 1-jétől a szabályozás ezeket a jogelőzményeket „vegyíti”: az elektronikus kapcsolattartás garanciális szabályai mellett (pl. csak törvény írhat elő kötelező elektronikus utat) a Ket. jogrendszerben elfoglalt helye és az elektronikus ügyintézés elektronizálásának jelentősége folytán a Ket. X. fejezete szabályozza az elektronikus ügyintézés alapelveit, a szabályozott ügyintézési szolgáltatások főbb szabályait, ideértve egyes szolgáltatások kereteit.

### ***A Ket.-ben foglalt szabályozás alapelvei***

A.) A polgár informatikai önrendelkezési jogának széleskörű érvényesítése

Az elektronikus ügyintézés szabályozásának az az elsődleges célja, hogy rögzítse a polgárokat és a vállalkozásokat megillető garanciákat, és az elektronikus ügyintézésüknek olyan alapvető jogszabályi intézményeket biztosítson, amelyek lehetővé teszik a polgárok és vállalkozások valós igényeinek felmérését és rugalmas kiszolgálását.

B.) Túlszabályozás megszüntetése, rugalmas és tartós jogi keretek létrehozása

Az indokolatlanul törvényi szinten meghatározott részletszabályok alsóbb jogszabályi szintre telepítése, rugalmas és tartós jogi keretek létrehozása.

C.) Ne zárja ki az ügyintézési modell a hatóságok önálló döntését

Modellszintű elv, hogy az új, egységes szabályozás ne egyetlen informatikai infrastruktúrán alapuljon. Az ügyintézésrel kapcsolatos informatikai döntéseket oda telepíteni, ahol erre megfelelő a szervezeti önállóság és a megfelelő döntéshez szükséges információ is rendelkezésre áll, elveti a Ket. ezért a korábbi monopolizált, kizárólag a központi rendszerre épülő modellt.

Nem jelenti ez azonban azt, hogy az állam ne látna el alapszolgáltatásokat, és abban sem lehet eltérés, hogy egy irányító szerv a saját eszközeivel kötelezze az irányítása alá tartozó szerveket az elektronikus ügyintézésre vagy annak meghatározott módjára.

D.) A rendelkezésre álló (már kiépített) eszközök továbbélése, felhasználása

Bár az előző pontnak megfelelően a szabályozási modell koncepcionálisan változik (a központi rendszer monopóliumának eltörlésével), ez természetesen nem jelentheti a már rendelkezésre álló eszközök mellőzését is. A jelenleg rendelkezésre álló eszközök az új szabályozás szerint is használhatók arra a feladatra, amire eredetileg tervezték azokat (így a központi rendszer a határidőhöz kötött úrlapos elektronikus határnapos formalapos nyilatkozattételre), az egyéb, jelenleg le sem fedett, vagy a hatékony alkalmazásokat inkább gátlón lefedett területeken pedig az új szabályozás lehetővé teszi a gyors előrelépést, megszabadítva e területet a fejlődését jelenleg gátló szabályozási korlátoktól.

E.) Máshol már működő piaci és külföldi megoldások felhasználásának elvi lehetősége

Mind a gazdaságos működtetés, mind az ügyfelek igényeinek megfelelő szolgáltatások igénye megkívánja, hogy a szabályozás tegye lehetővé, hogy a hatóságok felhasználhassák az elektronikus ügyintézés magánszférában, belföldön vagy külföldön elterjedt megoldásait. Itt fontos előrelépést jelenthet a piacon alkalmazott technikai megoldások közigazgatáson belüli hivatalos elfogadása (például elektronikus levelezés, elektronikus számla), ezzel is ösztönözve a társadalmat az elektronikus üzletmenet széleskörű alkalmazására.

#### *Az elektronikus ügyintézés Ket.-ben foglalt alapelvei*

A.) Technológiasemlegesség – ez azonban nem vonatkozik a kormányzati célú hírközlési szolgáltatásokra, valamint az állam által ingyenesen biztosított szolgáltatások igénybevételére;

B.) A hatóság nem elektronikus kapcsolattartás esetén is jogosult egyes eljárási cselekményeit elektronikus ügyintézés keretében lefolytatni, figyelembe véve az ügyfél ügyintézési rendelkezését;

C.) Főszabály szerint a hatóság a kormányzati célú hírközlési szolgáltatást veszi igénybe.

A 2. pont kapcsán példaként hozható az elektronikus kapcsolattartás és ügyintézés elválására, hogy a Ket. lehetővé teszi az ügy elektronikus dokumentumon történő intézését abban az esetben is, ha az ügyféllel papír alapon történik a kommunikáció, azaz szükségtelemné válik a papírhoz való ragaszkodás. Ennek következményeként a határozat is elektronikusan hozható meg (az ügyfél hiteles papír másolatot kap), egyszerűbbé válik a beérkező irat selejtezése is, azaz a hosszabb távú megőrzési (irattározási) kötelezettség is csak az elektronikus iratokra vonatkozik, ami az adminisztrációs terhet jelentősen csökkentheti.

#### *Az elektronikus ügyintézés fogalma, a szabályozás alkalmazási köre*

A szabályozás logikája nem az állami tulajdonban lévő infrastruktúrára vagy az állam által nyújtott egyes szolgáltatásokra épül, a fókusz az eljáráson van.

Az egyes ágazati törvények módosításával további eljárásokat is részben vagy egészben a Ket.-ben szabályozott elektronikus ügyintézési rendelkezések hatálya alá lehet vonni, így például a közérdekű panaszokkal és bejelentésekkel kapcsolatos eljárást, az egyes közjegyzői okiratok kiállításával kapcsolatos eljárásokat.

A szabályozás központi eleme a „szabályozott ügyintézési szolgáltatás”, ami valójában inkább egyfajta e-ügyintézési funkciót, mint a piaci értelemben vett szolgáltatást jelent.

Szabályozott ügyintézési szolgáltatás ugyanis, amit a hatóság maga nyújt ügyfelei számára (pl. saját ügyfelek azonosítása, mint szükségszerű azonosítási szolgáltatás), és az is, amit pl. egy harmadik piaci fél piaci alapon nyújt egy vagy több hatóság vagy ügyfél számára (például a biztonságos kézbesítési szolgáltatás tipikusan a piac működésénél is hasznos, piaci szolgáltató által is nyújtható szolgáltatás).

A szabályozott ügyintézési szolgáltatást vagy a Kormány által kijelölt hatóság – az elektronikus ügyintézési felügyelet – engedélye vagy a hozzá tett bejelentés alapján lehet nyújtani, ennek részletszabályait végrehajtási rendeletek tartalmazzák.

Az engedélyezést illetően a hallgatás=beleegyezés elve érvényesül, továbbá az engedélyezési eljárásban szakhatóságként közreműködő, a közigazgatási informatika infrastrukturális megvalósíthatóságának biztosításáért felelős miniszter eljárására is irányadó ez az elv.

A leglényesebb szabályozott ügyintézési szolgáltatásokat a törvény határozza meg, de azok köre nem lehet a törvényben teljes körű, hiszen ez a közigazgatási igények és a műszaki lehetőségektől függően bővíthet. Ezen túlmenően a törvényben vagy kormányrendeletben felsorolt, „szabályozott ügyintézés szolgáltatásnak” nevezett szolgáltatások körén kívüli területen is rengeteg olyan szolgáltatás felmerül, amely hasznos szolgáltatás az e-ügyintézés körében, de azok nyújtása nem igényel engedélyt (pl. aláírás ellenőrzése).

### ***Az ügyintézési rendelkezés***

Az egyik legfontosabb szabályozott ügyintézési szolgáltatás az ügyintézési rendelkezés biztosítása, amelyet azonban kötelezően az állam nyújt.

Az ügyintézési rendelkezés alapján az ügyfél rendelkezhet arról, hogy

- kívánja-e egyáltalán az elektronikus ügyintézést használni (hacsak ezt törvény nem teszi számára egyébként kötelezővé, hiszen ilyen esetben e rendelkezése nem fog érvényesülni), vagyis kizárhatja ezt az ügyintézési módot;
- milyen azonosítási szolgáltatásokat és szolgáltatókat fogad el;
- a neki szánt üzeneteket hova küldjék, ki tárolja, és ki kézbesíti azokat számára;
- ha valamely ügyintézéssel kapcsolatos információját meg kíván osztani több hatóság között;
- ha egy központosított kimutatást (értesítést) kér arról, hogy az adott időszakban milyen hatóságoknál vett részt elektronikus ügyintézésben;
- bizonyos adatváltozások átvezetésére való megbízást ad.

Természetesen ez nem azt jelenti, hogy pl. egy hatóságnak, amely elektronikus ügyintézést kíván (vagy köteles) biztosítani, az ügyfelek minden szóba jöhető kívánságát, az összes lehetséges opciót köteles volna informatikailag megvalósítani. Az állam által kötelezően biztosított központi szolgáltatási csomag és a kötelező elektronikus kapcsolattartás esetei mellett az elektronikus ügyintézésre csak ott kerül sor, ahol az ügyfél igénye és a hatóság képessége „találkozik”.

### ***Azonosítási szolgáltatás***

Az azonosítás tekintetében a hatóságok önálló döntését előnyben részesítő alapelvként jelenik meg. Ennek alapján a hatóság vagy felügyeleti szerve az azonosítási szolgáltatás által teljesített biztonsági szinteket figyelembe véve, a biztonsági kockázattal arányos védelmet biztosítva határozza meg, hogy minimálisan milyen biztonsági szintű azonosítási mód választható. Az ügyfél ennél választhat magasabb biztonsági szintűt, alacsonyabb szintűt viszont csak saját kockázatára és kizárólag abban az esetben, ha azt törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki.

A Ket. nevesíti annak lehetőségét, hogy az ügyfél személyes megjelenés esetén elektronikus út alkalmazásával azonosítható (pl. közhiteles nyilvántartásban tárolt képmással való összevetés alapján).

### ***További szolgáltatásfajták:***

- kézbesítési szolgáltatás: nevéből fakadóan itt arra teremt lehetőséget a Ket., hogy a kézbesítési szolgáltató közreműködjön a döntések és elektronikus nyilatkozatok kézbesítésében.
- biztonságos elektronikus igazolási szolgáltatás: a szolgáltató az igazolásban foglalt tény, állapot, jogosultság vagy más adat (igazolt adat) fennállásáról igazolást állít ki, miután meggyőződött az igazolt adat valódiságáról, vagy az alapul szolgáló irat hitelességéről.

- iratérvényességi nyilvántartás: a szolgáltató azt teszi lehetővé, hogy a papír alapú vagy elektronikus okiratok hitelességét és adott esetben tartalmát ellenőrizzék annak alapján, hogy a hatóságok a nyilvántartásban rögzítik az általuk kiállított iratok adatait, tartalmi elemeit. Az iratérvényességi nyilvántartás nyilvános, bárki ellenőrizheti a birtokában lévő okiratok hitelességét, az abban foglalt adatot.

A Ket. emellett meghatározza az állam által kötelezően biztosítandó szolgáltatásokat.

Kiemelendő végül, hogy lehetőség van az írásbelinek nem minősülő nyilatkozatra épülő ügyintézésre is. Ez túlmutat az elektronikus ügyintézésen, mert az elektronikus nyilatkozattételen (például egy párbeszédés informatikai rendszerben megadott adatokon) túl az érdemi telefonos ügyintézésnek is megteremti a jogi alapjait. Az ügyintézés lényegesen egyszerűbbé válása a felhasználói igénynek, és ezáltal magának a felhasználásnak a növekedését eredményezi.

## **6.10. Az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítésével kapcsolatos hatósági eljárások**

2012. február 1-jétől a Ket. új X/A. Fejezettel egészült ki, amely az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítésére irányuló eljárási szabályok fogja össze.

Az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítésére vonatkozó, az *Egyenlő Bánásmód Hatóság* (a továbbiakban: EBH) mint általános antidiszkriminációs hatóság eljárására vonatkozó általános szabályanyag Ket.-ben történő elhelyezését egyrészt az indokolta, hogy ezek olyan általános érvényű – az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítését szolgáló – eljárási szabályok, melyek alkalmazása elsőbbséget élvez, különös figyelmet érdemel. Másrészt ezen eljárási szabályok Ket.-ben történő rögzítése a jogalkalmazók számára segítséget nyújt az egységes jogalkalmazás terén, ha az eljárási szabályokat egy törvény keretében találják meg.

Uniói jogi és nemzetközi jogi aktusokból fakadóan az EBH-nak független szervnek kell lennie, ennek alapján nyert autonóm államigazgatási szerv státuszt, és ezzel összefüggésben a Ket. is megerősíti, hogy az EBH feladatainak ellátása során nem utasítható. Ezzel összefüggésben az EBH döntése ellen nincs helye fellebbezésnek, valamint azokat felügyeleti jogkörben megváltoztatni vagy megsemmisíteni nem lehet.

Az EBH az egyenlő bánásmód követelménye megsértésének vizsgálatát közigazgatási eljárás keretében kérelem alapján vagy hivatalból folytatja le, valamint kérelem alapján vizsgálja, hogy az arra kötelezett munkáltató elfogadta-e a helyi esélyegyenlőségi tervet. Ezen túlmenően azonban a hatóság a végrehajtó hatalmi ághoz kötődő szervként sem hivatalból, sem kérelemre nem vizsgálhatja a más hatalmi ágakhoz tartozó, a Kormánytól független alkotmányos intézmények közhatalmi döntéseit és intézkedéseit.

E korlátozás nem érinti ezen intézmények vizsgálatának lehetőségét közhatalmi tevékenységük körén kívül (pl. a munkáltatói jogok gyakorlása során).

Ami a szabályozás Ket.-ben való elhelyezését külön indokoltá tette, hogy az egyenlő bánásmód követelménye megsértésének vizsgálatát közigazgatási eljárás keretében az EBH és a külön törvényben a követelmény elbírására feljogosított más közigazgatási szerv egyaránt lefolytathatja. Ágazati törvények alapján hatósági jogkörrel rendelkezik például a munkaügyi, a fogyasztóvédelmi, az egészségügyi, a szociális, az oktatási, a környezetvédelmi és az építésügyi hatóság. A Ket. 169/C. §-a rendelkezik arról, hogy a párhuzamos eljárások elkerülése érdekében miként kell eljárniuk a fentiek szerint párhuzamos hatáskörrel rendelkező szerveknek. Rögzíti azt is a Ket., hogy ha valamely közigazgatási szerv előtt eljárás indult vagy e közigazgatási szerv az ügyet már elbírálta, úgy más közigazgatási szerv ugyanazon ügyben a jogsértett azonossága esetén nem járhat el. Nem áll fenn azonban ilyen követelmény akkor, ha a korábbi eljárás más személy kezdeményezésére vagy hivatalból indult.

Az előzőekkel összefüggésben azt is rendezzi a Ket., ha az EBH mellett bíróság előtt is indul eljárás, ilyenkor főszabály szerint a bírósági eljárás előnyt élvez.

A Ket. 15. § (5) bekezdésében foglalt lehetőséget kimerítve a Ket. az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvényben meghatározott civil szervezeteknek ügyféli jogállást biztosít, amelyek az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt indult eljárásokban a jogsérelmet szenvedett fél meghatalmazása alapján képviselőként járhatnak el, azon esetek kivételével, amikor képviseleti joguk gyakorlását külön törvény kizárja.

A Ket. VI/A. Fejezetében meghatározott szabályokhoz igazodva a 169/H. § önálló szabályt állapít meg arra, hogy az eljárás milyen határidőn belül kezdeményezhető. A speciális határidő megállapításául olyan szempontok kerültek mérlegelésre, mint hogy milyen határidőn belül lehettek még fel nagy eséllyel a tényállás felderítését minél teljesebb körben segítő bizonyítékok, valamint amely időn belül a tanúk helyállói és objektív vallomást tudnak tenni.

A Ket. új 169/I. §-a rögzíti az egyenlő bánásmód követelményét biztosító rendelkezések megsértése esetén az EBH által külön-külön és együttesen is alkalmazható szankciók körét. A törvényben meghatározottak mellett a hatóság más törvényekben meghatározott közigazgatási szankciókat is alkalmazhat. A jogkövetkezmények alkalmazása során a hatóság a Ket. 94/A. §-ában meghatározott mérlegelési szempontokat köteles figyelembe venni, úgy mint az eset összes körülményeit, kiemelten a sérelmet szenvedettek körét, a sérelem következményeit, a jogsértő állapot időtartamát, a jogsértés ismételttségét és a jogsértő anyagi viszonyait.

A Ket. végül az egyenlő bánásmód követelménye megtartásával kapcsolatos adatoknak más szervek eljárásában történő felhasználása céljából vezetett hatósági nyilvántartások részletes szabályait is tartalmazza.

***Ismeret-ellenőrző kérdések:***

- Ismertesse az elsőfokú eljárás folyamatát!
- Mutassa be a kérelem vizsgálatának folyamatát!
- Milyen okokból lehet a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítani?
- Melyek az eljárás felfüggesztésének kötelező, illetve fakultatív esetei?
- Melyek az eljárás megszüntetésének kötelező, illetve fakultatív esetei?
- Mutassa be a szabad, illetve a kötött bizonyítási rendszer fő jellemzőit!
- Mi a különbség a „bruttó”, illetve a „nettó” ügyintézési határidő között?
- Mi a különbség a szakhatósági állásfoglalás és a szakértői vélemény között?
- Mutassa be a hatósági döntések rendszerét!
- Milyen szerepe van a hatósági közvetítőnek az eljárásban?
- Milyen esetekben kell a döntés előtt az ügyféllel ismertetni a bizonyítékokat?
- Ismertesse a hatósági ellenőrzés szabályait!
- Mikor lehet a határozat azonnali végrehajtását elrendelni?
- Jogszerű-e a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítása, ha adott ügyben a hatóságnak nincs hatásköre és illetékessége? (Csak abban az esetben, ha a kérelem áttételének nincs helye!)
- A hatóság alkalmazottjának vagy az ügyfél képviselőjének tekinthető-e a hatósági közvetítő? (Egyiknek sem, a hatóság az eljárás egyéb résztvevője, ún. „közreműködő”.)
- Mi a különbség a szakhatósági állásfoglalás és a szakértői vélemény kötelező ereje között? (A szakhatóság állásfoglalása köti az eljáró hatóságot, a szakértői vélemény nem, azt a bizonyítékok sorában szabadon mérlegelheti.)

- Honnan állapítható meg a Ket. szövegéből, hogy a törvény az ún. szabad bizonyítási rendszert alkalmazza? [A Ket. 50. §-ának (4) bekezdése értelmében a hatósági eljárásban olyan bizonyíték használható fel, amely alkalmas a tényállás tisztázásának megkönnyítésére. A Ket. tehát nem sorolja fel kimerítő (taxatív) jelleggel a bizonyítékokat, mely megoldás a kötött bizonyítási rendszerre utalna.]
- Milyen kötelezettségei vannak a tanúként megidézett személynek? (Megjelenési, vallomástételi és igazmondási kötelezettsége.)
- Milyen szempontok mérlegelése alapján határozza meg az eljáró hatóság az eljárási bírság konkrét összegét? (A bírság kiszabásánál a hatóság figyelembe veszi a jogellenes magatartás súlyát és a felrőhatóság mértékét, az érintett vagyoni helyzetét és jövedelmi viszonyait, valamint az eljárási bírságnak ugyanabban az eljárásban történő kiszabása esetén az előző bírságolások számát és mértékét.)
- Melyik hatóság bírálja el az igazolási kérelmet? (Az a hatóság dönt, amelynek eljárása során a mulasztás történt.)
- Melyek az ügyfél kérelmére induló jogorvoslati eljárások?
- Melyek a hivatalbóli döntés-felülvizsgálati eljárások?
- Mit értünk önálló, illetve járulékos jellegű jogorvoslaton?
- Mely esetekben emelkedik első-, illetve másodfokon jogerőre egy közigazgatási határozat?
- Mit jelent a fellebbezés saját hatáskörben történő elbírálása?
- Milyen tisztú bíróság előtt támadható meg a jogerős közigazgatási határozat?
- Milyen korlátai vannak a felügyeleti eljárásnak?
- Mik az ügyész fellépés főbb szabályai?
- Mit jelen az alaki jogerő, illetve az anyagi jogerő?
- Melyek a semmisségi okok?
- Milyen szakaszai vannak a végrehajtási eljárásnak?
- Milyen döntéseket hozhat a fellebbezés elbírálására jogosult felügyeleti szerv eljárása eredményeként? (Az elsőfokú döntést helybenhagyja, megváltoztatja, megsemmisíti, megsemmisíti és az első fokon eljárt hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezi.)
- Kezdeményezheti-e az ügyfél a felügyeleti szerv eljárását felügyeleti intézkedés megtétele céljából? (Igen, de a felügyeleti szervet e kérelem nem köti, mérlegelésétől függ, hogy eljárást indít-e.)
- Indíthat-e az ügyfél közigazgatási pert akkor is, ha korábban fellebbezési jogával nem élt? (Igen, ha egyébként a fellebbezésre jogosultak valamelyike kimerítette a fellebbezési jogot.)
- Indítható-e a közigazgatási hatóság előtt változatlan tényállás mellett új eljárás olyan ügyben, amelyben a bíróság már érdemben döntött? (Nem, csak abban az esetben, ha az új eljárást a bíróság rendelte el.)
- Elrendelhet-e a végrehajtást foganatosító hatóság ingatlan-végrehajtást abban az esetben, ha a végrehajtás alá vont ügyfél lakossági folyószámláján jelentős összegű szabad pénzeszköz van? (Nem, mert a végrehajtási eljárást előbb azonnali beszedési megbízással, munkabérből való letiltással kell megkísérelni, s csak ezek eredménytelensége esetén rendelhető el ingó-, illetve ingatlan-végrehajtás.)
- Milyen elemekből tevődnek össze az eljárási költségek? (Az eljárási illetékből, az igazgatási szolgáltatási díjból és az egyéb eljárási költségekből: pl. a tanú utazásával, kiesett munkabérével, szállás- és étkezési költségeivel kapcsolatos kiadásokból.)
- Melyek az elektronikus ügyintézés alapelvei?
- Milyen célra használható az ügyintézési rendelkezés?
- Nevezzen meg három szabályozott ügyintézési szolgáltatást, és ismertesse funkciójukat!
- Ismertesse az Egyenlő Bánásmód Hatóság eljárására vonatkozó legfontosabb szabályokat!



### **III. modul: Általános államháztartási ismeretek**

#### **1. Általános államháztartási ismeretek**

##### **1.1. Az államháztartás közgazdasági szerepe és jelentősége**

###### **1.1.1. Erősödő állami gazdaságpolitikai szerepek – felértékelődő államháztartás**

A XXI. század elején, a gazdasági válságok, terrorizmus, és a katasztrófák időszakában nyilvánvalóvá vált, hogy az állam a polgárait csak úgy tudja megvédeni, ha erős állami szerepeket vindikál magának, és hatékony államháztartási rendszert működtet. Így adódik, hogy hazánkban, Magyarországon is meg kell erősíteni a kormányzást. Csak az erős állam képes arra, hogy katonai erőt mutasson fel, amelyen keresztül az ország függetlenségét, határainak, és állampolgárainak sérthetlenségét garantálja. Csak az erős állam képes arra, hogy polgárait a bűnözéstől, a terrorizmustól megóvja. A haza és a nemzet érdekeit a világban, az elvárható legjobb módon képviselje, elvárásainknak érvényt szerezzen. Csak az erős állam képes arra, hogy a polgárainak megélhetést, munkát teremtsen, a bajba jutottakat segítse. A haza, a nemzet szolgálatában méltányos, jó, és szerethető állam, és ennek technikai folyományaként ésszerű, hatékony államháztartásra van szükség.

A XXI. század elején ránk tört válság a reálszféra és az egyre kevésbé szabályozott és ellenőrzött spekulatív pénzügyi piacok egymástól való ésszerűtlen elszakadásának következménye. A II. világháborút követő békés helyreállítási ciklust követő, az 1970-es évektől kialakuló neoliberális piacgazdasági modell az elhúzódozó válságát éli. Beigazolódott, hogy a piaci szereplők túlzott önállósága, tevékenységük ellenőrizetlenül hagyása nem vezethet a tartós piaci egyensúly kialakulásához, sőt válságba torkollott. Nem képesek arra sem az önállósult, autonóm piaci szereplők, hogy önszabályozónak vélt mechanizmusaik révén a válságból kivezető utat megtalálják. A gazdaság, és a roncsolódott társadalmak reorganizációjához hatékony állami szabályozásra, keresletélénkítő, tudatos kormányzati befolyásra van szükség. Egyidejűleg értékelődnek fel a kormányzatok közhatalmi funkciói, szociális-társadalompolitikai intézkedései, és főleg a dekonjunkturaciklus hatásait tompítani hivatott gazdasági beavatkozások. A gondoskodó állam képes arra, hogy a válság hatásainak mérséklése után a további piaci kudarcok elkerülése érdekében szabályozza a piacokat, társadalmilag elfogadható, méltányos jövedelemelosztást valósítson meg, és lehetővé tegye a társadalom tagjai számára a tulajdonszerzést. A tisztességesen megszerzett vagyon és jövedelem megtartásához pedig hatékony, betartható, és betartatható közteherviselést és piaci teret működtessen. A gondoskodó állam képes arra, hogy piactökéletesítő funkcióin keresztül oldja a piaci szereplők egymás közötti, továbbá a piaci szereplők és az állam közötti aszimmetriákat. A cél érdekében erősítse az állami ellenőrzést, és kikényszerítse a piaci versenyt, mérsékelje ezzel a gazdasági monopóliumok versenyt korlátozó lehetőségeit. A gondoskodó állam kijelöli a hazai kis- és középvállalkozások, nemzetközi vállalatok, pénz- és tőkepiaci szereplők mozgásterét. A társadalom, a fenntartható fejlődés érdekében újra szabja működésük határait, közteherviselésük módját, mértékét. Környezeti szempontból is fenntartható fejlődésre törekszik, a vállalkozások társadalomra, élővilágra gyakorolt elfogadható terhelését megszabja, működésüket környezetvédelmi szempontból is ellenőrzi.

Az angolszász jelzálogpiacok 2007 tavaszán kirobbant válságával kezdődően az állami szerepvállalás újragondolása, és cselekvő alkalmazása folyamatosan jelen van a fejlett piacgazdaságok kormányainak működésében, illetve a közbeszédben.

Az Egyesült Államok, majd 2008 őszétől a nyugat-európai térség kormányai állami eszközökkel törekedtek a belső fizetőképes kereslet növelésére.

Adókat csökkentettek, illetve az Egyesült Államok a külkereskedelmi-fizetési mérleg hiányának nagymértékű lefaragásába kezdett. Bankokat, autógyárakat mentettek meg állami költségvetési pénzeszközök felhasználásával. *Samuelson - Nordhaus* amerikai közgazdászprofesszorok 2005-ben újra kiadott *Közgazdaságtan* című alapművükben a következőket írják: A nagyobb költségvetési hiány serkentheti az aggregált keresletet, amivel csökkenthető a munkanélküliség, és a gazdaság kihúzható a válságból. J. M. Keynes, alaptéziseire épülő válságkezelési filozófia minden lehetséges eszközt, még a demokráciákban történő piramisépítést, üres whiskys üvegek dollárral történő teletömését, eláztatását, majd kiáztatását is lehetségesnek tartja, állami közmunka programok keretében, hogy nőjön a lakosság, főleg a munkanélküliek elkölthető jövedelme, általa a fogyasztás, majd végső soron e láncreakciószerű mechanizmusban, a termelés induljon újra. 2010 nyaráig a magyar kormány részére is adott volt a fizetőképes kereslet mesterséges növelésének lehetősége, akár költségvetési hiány terhére történő finanszírozással is, azonban hazánkban az előző időszak kormányai változatlan módon restriktív, megszorításos gazdaságpolitikát alkalmaztak. 2010 nyarára a költségvetési hiány terhére történő állami beavatkozás, a fiskális expanzió lehetőségei azonban kimerültek, így a polgári kormány a megváltozott nemzetközi helyzetben a fiskálisélénkítés lehetőségével már nem tudott élni. 2010 nyarától az új kormány a költségvetés bevételi oldalának megerősítésével, válságadók kivetésével, a közteherviselés alapjainak, körének, és mértékének kiszélesítésével próbálja a magyar gazdaság védekező-erejét növelni. Aktív állami gazdaságpolitikai befolyáson keresztül egyidejűleg kell az ország elmúlt nyolc évben megroppant pénzügyi stabilitását, és a gazdasági növekedési pályát megteremteni.

A Magyar Állam újjászervezése, az állam gazdaságszervező szerepeinek kiterjesztésén keresztül több területen, több fázisban zajlik. Az *Új Széchenyi Terv* hazánk fejlesztéséhez nyújt stratégiát és biztosít anyagi forrásokat. A *Széll Kálmán Terv* az ésszerűtlen és adósság növelő, éppen ezért fenntarthatatlan tercier ágazati rendszert formálja át. A *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program* a közigazgatás megújításának ad keretet, meghatározza a célokat, és a célok eléréséhez szükséges beavatkozási területeket és intézkedéseket. A Magyary Program eredményes végrehajtása szempontjából fontos, hogy illeszkedjen az *Új Alaptörvény*hez. A Kormány a jó állam megteremtése érdekében három jelentős igazgatási programot indított el 2011-ben. Az igazságügyi reform elsősorban az Új Alaptörvény nyomán megszülető, számos esetben sarkalatos törvények által három hatalmi ág érdemi együttműködésével valósul meg 2011 szeptemberétől. Az önkormányzati reform a Magyary Program területi államigazgatási részével áll a legszorosabb összefüggésben, hiszen átszabásra kerül az államigazgatási feladatok elintézésének szervezeti és eljárási rendje, és ezzel összefüggésben átértékelésre kerül a helyi közügyek rendszere. Az önkormányzati reform ezen túl a szolgáltatási feladatellátás és az egészségügyi, oktatási, szociális, kulturális, környezetvédelmi intézményfenntartás kérdéseit rendezi a Széll Kálmán Terv által kijelölt módon. A reformok megvalósításához szükséges önkormányzati fejlesztési terveknek pedig elsősorban az Új Széchenyi Terv ad keretet.

Jó oka van a változásoknak. A túlburjánzó állami szervezetrendszer és a tisztázatlan felelősségi viszonyok átláthatatlan szövevénye nemcsak rossz hatékonyságú, hanem egyben a korrupció melegágya. Az állami adósságcsökkentésre, és az állam paternalista szerepeinek leépítésére hivatkozva Magyarországon olyan privatizációkat, és oly módon hajtottak végre, hogy az állam mozgásterét, befolyásolási lehetősége minimálisra szorult. A befolyt privatizációs bevételek megmaradó töredéke pedig egy nem hatékony, sőt az állam és a társadalom érdekeivel nem konzisztens államigazgatás mesterséges fenntartására fordítódott. A kedvezőtlen folyamatok hatására romlott Magyarország versenyképességi indexe. Az ország korábbi vezetésének belső társadalmi elfogadottsága pedig az OECD országok között a legalacsonyabb volt a 2010-es választások előtti időszakban.

Mint ahogy a nemzetgazdaságnak, a gazdasági szereplőknek, úgy a társadalomnak, és az államigazgatásnak is van versenyképessége. Magyarország valamennyi versenyképességi területen súlyos krízisbe került, így a változások iránti igény elemi erővel tört a felszínre 2010 tavaszára.

A 2010 előtti időszakban már jól látszottak azok a prioritási szempontok, melyek mentén a gazdaságpolitikai irányvonal korrekciója elvégezhető lesz. Magyarország gazdasági felzárkózása és társadalmi felemelkedése akkor sikerülhet, ha megtalálja a XXI. századi modelljét. Ez azonban nem lehet azonos az angol-szász szabadpiaci modellel, de az európai szociális piacgazdaság tiszta modelljével sem. Ennek nyilvánvaló oka: a szabad verseny piaci modell az állami szabályozás gyengeségei miatt rendre válságokhoz vezet, míg a szociális piacgazdasági modell a túlzott állami szabályozás miatt veszít a versenyképességéből. Az egyik túl kevés, a másik túl sok állami szabályozást alkalmaz. Új közgazdasági koalícióra van szükség a piac és állam, verseny és szolidaritás, tőke és munka, profit és társadalmi haszon között. Új koalícióra van szükség a gazdasági versenyképesség és a társadalmi igazságosság között. 2010-ben a nemzeti mélypontról elmozdulni csak eredményes kitörési stratégiákkal lehetett. Gazdaságtörténeti tanulságok sora intette a kormányzást a helyes stratégia megtalálására és alkalmazására. Nemzeti függetlenség, önálló gazdaságpolitika nélkül nincs tartós siker, nincs felzárkózás. Alkotóelemei, bedolgozó részegységei lehetővé teszik továbbra is a fejlett piacgazdaságok közösségének, azaz integrálódhatunk, de az elmúlt 20 év gazdaságpolitikai mezsgyéjén araszolva – leszámítva az ezredforduló idejére eső gazdasági aranykort – soha nem zárkozhatunk fel. Társadalmi modernizáció, demokratizálódó politikai keretek, emelkedő reáljövedelem nélkül nem reális a gazdasági felzárkózásunk. A hatékony gazdasági szerkezet hiánya akadályát jelentik a felzárkózásnak. Az erős állam kiépítését, ha nem követi erős, összehangolt belső gazdaság és piac létrehozása, úgy külföldi versenytársaink termék és szolgáltatás kapacitásaira számíthatunk csak, melyek felzárkózásunk sikerét örökre függő helyzetbe tartják. (Matolcsy et al, 2008 )

A 2010 nyarától – éveken át tartó előkészítés után – elindított Új Széchenyi Terv alapkonceptiója igazodik az 1998-2002 között működő polgári kormány legsikeresebb gazdaság és társadalomfejlesztési programjához, a Széchenyi Nemzeti Fejlesztési Tervhez. Az ázsiai krízis ellenére Magyarország gazdasági növekedése, az említett időszakban az Európa Unió átlagának kétszerese, két és félszerese volt. Aktív állami gazdaságpolitika, amely kijelölte a fejlesztések irányait, ehhez állami eszközökkel pénz, forrás rendelődött, és a belső fizetőképes kereslet állami eszközökkel történő, részben a beruházások kivitelezéséből, részben a minimálbéremelések, és a velük járó bérkorrekciók hatására jelentősen megemelkedett. A Széchenyi Nemzeti Fejlesztési Terv egy a növekedés céljaihoz alternatív exporthelyettesítő, mondhatni, belső erőforrás vezérelt gazdaságpolitika mintájául szolgált (lásd bővebben: Lentner, 2006 ). A törés, a belső szerves fejlődési pályáról letérés 2003-tól következett be. A törés növekedési motor nélkül hagyta a gazdaságot. A

2002-2010 közötti gazdaságpolitika a külső működőtőke beáramlás serkentésére épült, amely nem foglalta magába az értéklánc szempontjából értékesebb, igényesebb munkaszakaszok Magyarországra telepítését a nemzetközi vállalatok részéről, a korábbi kormány részéről megnyilvánuló gazdaságpolitika pedig ezt nem az elvárható módon követelte meg.

Az exportáralapok fejlesztésében érdekelt nemzetközi vállalatok közteherviselésbe való, anyagi erejükhöz mért, és nemzeti költségvetésünk igényeihez igazodó bevonása azonban elmaradt, így a belső költségvetési mérleg pénzügyi instabilitása jelentősen megemelkedett. A reálberek valós igényekhez mért gyarapodása ugyancsak elmaradt, így ezt kompenzáló, a családok, háztartások szintjén is a kormány lehetővé tette a hitelpénzek aránytalan mértékű kiáramlását. Az Új Széchenyi Terv – az állami gazdaságpolitika integráns részeként – új munkahelyek létesítésére épít, amely növekedési fordulaton keresztül a vállalkozók a nemzeti jólét megteremtői lehetnek. A növekedéspárti gazdaságpolitika szerint az államnak már nem az a dolga, hogy adjon, hanem az, hogy ne vegyen el.

Nem az a dolga, hogy magas adókkal, járulékokkal elvegye a vállalkozók és a munkavállalók jövedelmét, hanem az, hogy mindenki gazdagabbá váljon, szemben a szocialista-metódusú újraelosztással, hogy senki ne legyen szegényebb.

Ehhez *dinamikus, fenntartható gazdasági növekedés* kell, amelynek *indikátorait* az állam tartja kézben. Alappillérei az Új Széchenyi Fejlesztési Tervnek: Gyógyító Magyarország – Egészségipar, Megújuló Magyarország – Zöld gazdaságfejlesztés, Otthonteremtés – Lakásprogram, Vállalkozásfejlesztés – Üzleti környezet fejlesztése, Tudomány – Innováció – Növekedés, Közlekedés – Transzitzgazdaság, amely programelemek új, és kiszámítható jövedelmet garantáló munkahelyekben öltenek testet.

A 2010 nyarára rosszabbodó európai uniós, és nemzetközi pénzügyi helyzet a kormány gazdaságpolitikáját a növekedés orientáltság mellett a pénzügyi egyensúly helyreállítása felé is terelte. Így a Széll Kálmán Terv bürokrácia-csökkentő intézkedésein keresztül – az európai átlag elérése érdekében – 2000 milliárd forinttal kívánja csökkenteni a vállalkozások bürokratikus terheit. A bürokráciával terhelt vállalatvezetés jelentős versenyképességi hátrányt jelent, főleg a magyar kis- és középvállalkozásoknak. A költségvetés stabilitását szolgáló terv jelenti az egészségügyi és oktatási intézmények racionalizálását, párhuzamos kapacitások felszámolását. 2011-re az extenzív fejlesztés tartalékai a felsőoktatás irányába kimerültek. Az államháztartás konszolidációja és az adósságteher fokozatos leküzdése nem teszi lehetővé az állami forrásokból folyó látványos kapacitásbővítés folytatását. A felsőoktatást dinamizáló tényezőket számba véve: az államháztartás mozgásteret egyre korlátozottabb, a gazdaság húzóereje gyenge, a tudásalapú szektorok kicsik és távoliak, a régiók igényei kevésbé megfogalmazódtak, a demográfiai folyama-tok lehangolóak, a középiskolák expanziója utánpótlás hiányában megtorpan, a hallgatók és családtagjai fizetőképessége pedig erősen korlátozott.

A gazdasági növekedést orientáló intézkedések, a szociális-felsőoktatási kapacitások ésszerű szűkítésével előálló költségvetési egyenlegjavulás, továbbá a közteherviselés körének, szereplőinek szélesítése a kormány tudatos, aktív gazdaságpolitikai mozgásterének kiemelt hármas követelménye. Az államháztartás finanszírozásának, eme nem neoliberais gazdaságpolitikai kurzus idején, a legcélszerűbb módzata – elégséges belső források hiányában – a külső szabadpiaci, elvart gazdaságpolitikát nem tartalmazó feltételekkel történő forrásbevonás, amelynek megszervezése ugyancsak az állam feladata. A gazdaságpolitikai irány kijelölése, és pénzügyi hátterének szervezése, a gazdasági folyamatok ellenőrzése, szabályozása az állam új típusú gazdaságpolitikáját jelenti.

## **1.2. Az államháztartás helye és szerepe a nemzetgazdaságban**

A közigazgatás a politikai rendszer által feltárt társadalmi érdekeket jeleníti meg, egyidejűleg szolgálja azokat. A közigazgatás minősége, a társadalom érdekcsoportjainak elvárás szintje történelmi és nemzetközi folyamatok által determinált. A közigazgatásra fordítható források a kormány gazdasági erejéből, költségvetési pozícióiból is adódnak.

A jó közigazgatás érdemben segítheti az anyagi ágazatok versenyképességének fokozását, és fordítva, a primer és szekunder szektor hatékonysága, a jó, igazságos arány szerinti jövedelemcentralizáció egy ésszerű, humánus államigazgatást hozhat létre. Az állam felől érkező hatásokat a társadalmi csoportok felé a közigazgatás közvetíti, a közhatalom birtokában fellépve, vagy a közszolgáltatások szervezőjeként. Az állam és a gazdaság kölcsönhatása azzal jellemezhető, hogy az állam centralizálja a gazdaságban megtermelt javak egy részét, és azt a piactól eltérő szempontok szerint újra elosztja. Mindezt elsősorban a közigazgatás végzi. Az elvonás módja és mértéke természetesen visszahat a gazdasági folyamatokra. Más államhatalmi szervekkel összevetve a közigazgatás aktív, a társadalmi folyamatokat cselekvő módon befolyásolja. Az államháztartás fogalma nem érthető, ha nem vagyunk tisztában az állam funkcióival.

Az állam megjelenésétől kezdődően ellát olyan feladatokat, amelyeket a történelmi koroktól függetlenül minden állam ellát.

Az állam tradicionális, hosszú távú feladata a közfeladatok ellátásának, anyagi, technikai, emberi feltételeinek biztosítása.

A történelem során ezek az állandó tradicionális feladatok változtak, fejlődtek, folyamatosan bővültek, és tartalmuk terjedelme is módosult, egy-egy ország társadalmi, politikai berendezkedésének függvényében is. E változás nyilvánvalóan anyagi forrásokat igényel. Az államnak a közösség érdekében végzett feladatok végrehajtásához az anyagi forrásokat is elő kell teremtenie. Az állandó, tradicionális feladatokon túl prioritásokat jelölhet ki, amelyek egy-egy kormány sajátjai lehetnek, nagyságukat, irányukat számos tényező együtt határozza meg.

Az emberi társadalmak fejlődésében az állam gazdaságpolitikai befolyása a kor, és az adott társadalmak igényeihez igazodva, sokszor azokat serkentve, folyamatosan változott. A XVII. században létrejött kapitalista termelési mód klasszikus szakaszában regnáló gazdaságpolitika alapvetően Adam Smith (1723-1790) tanaira épült. Smith 1776-ban írja meg a *Nemzetek gazdasága* című művét, amelyben a szabad kereskedelem mellett tesz hitet. A szabad kereskedelem, a „láthatatlan kéz” rendezőelvére épül, gazdasági liberalizmust jelent. Az állam csak láthatatlan módon van jelen. A piaci erők működésének kereteit adja. Közbiztonságot teremt, védi, sőt bővíti az állam politikai határait, teret nyer a kereskedelmi tőkének. Ami a piacon a kereslet és a kínálat, a bőség és szűkösség erőinek és ellenőreinek eredményeként beosztja a nemzet erőforrásait. A „láthatatlan kéz” a keresletre és kínálatra ható erők eredményeként alakítja ki a „természetes árat”. Smith az állam gazdaságba történő nyílt beavatkozását természetellenesnek tartotta. Megítélése szerint minden ember gazdasági cselekvése végső soron a társadalom javát szolgálja, akkor ezt a cselekvést semmivel sem lehet korlátozni. Adam Smith gazdaságtana Anglia, a Brit Birodalom fénykorában, jól kifejezte a brit korona érdekeit, amely abban az időben a világ vezető gazdasági, katonai és politikai hatalma volt, hatalmas gyarmatbirodalommal, és szinte korlátlan erőforrásokkal rendelkezett.

Friedrich List (1789-1846) a klasszikus iskola kritikusaként lépett fel. Az angol polgári közgazdaságtan gazdasági szabadságra épülő rendszerében – megítélése szerint – Anglia világpiacon fölénye jut kifejezésre. Gondolatelmélete szerint a szabadkereskedelem csak akkor előnyös minden résztvevő számára, ha a partnerországok körülbelül azonos fejlettségűek. Ennek hiányában a gazdaságilag erősebb fél kizsákmányolja a gyengébbet, sőt megakadályozza annak fejlődését. Ekkor van szükség az aktív állami szinten szervezett gazdaságpolitikai befolyásra, a védővámokra, amelyek a fejletlenebb ország még gyenge iparát védik a versenytől, amíg az a partner ország szintjére nem fejlődik.

J. M. Keynes (1883-1946) elmélete szerint minden kínálatnak megteremtődik a kereslete. Ha ez elmarad, az állam aktív gazdaságpolitikai befolyásolásán keresztül jövedelmet, fizetőképes keresletet tud generálni.

Az állam fiskális eszközökkel, kereslet-élénkítéssel, foglalkoztatás bővítéssel serkenti a gazdaságot, melynek során a költségvetési deficit növelése is megengedhető, majd a fellendülés időszakában már visszafogható a deficit növekedése.

1944-ben, a II. világháború befejezésének időszakában állapotok meg a világ vezető hatalmai a háború utáni újjáépítés módjáról, a nemzetközi kereskedelem újraindításáról. Az árfolyam stabilitást, és a devizakorlátozások megszüntetését fő feladatuknak tekintették. Létrehozták a Nemzetközi Valutaalapot és a Világbankot, mint nemzetközi pénzügyi intézményeket. A világgazdaság újjászervezésében az Amerikai Egyesült Államok töltött be vezető szerepet. A nemzetközi szabad kereskedelem rendszere jól kifejezte az Egyesült Államok pénzügyi, politikai és katonai fölényét. A háborút követő három évtizedes békés újjáépítési korszak alkonyához az Amerikai Egyesült Államok gazdaságának meggyengülése vezetett.

Nixon elnök 1971-ben jelentette be az amerikai dollár és dollárkövetelések aranyra való szabad átválthatóságának megszüntetését, ezzel a világ gazdasága mögött álló stabil kulcsvaluta, a dollár, mint világpénz, értékállósága és értékállandósága megrendült.

Az 1970-es évektől kibontakozó neoliberális gazdaságpolitika fő ideológiai képviselője Milton Friedman (1912-2006) volt. Álláspontja szerint, a pénzmennyiség mérsékelt, de állandó növekedésével a legtöbb gazdasági probléma megoldható, és biztosítható a tartós, csekély inflációval járó gazdasági növekedés. Az államnak elsősorban a monetáris politika eszközeivel kell hatnia a gazdasági folyamatokra, az állami beavatkozásnak kizárólag a forgalomban lévő pénzmennyiség szabályozására kell korlátozódnia. Az 1970'-es, 80'-as, 90'-es évek gazdaságpolitikáját kétségtelenül az állami befolyást csak a pénzkereslet szabályozására korlátozó állami gazdaságpolitika jelentette. Alan Greenspan, a FED 2006-ig hivatalban lévő elnöke úgy gondolta, hogy „a gazdaság önszabályozó rendszerének fel kell váltania az elmaradott és egyre kevésbé eredményes állami szabályozókat”. Az amerikai piacokra érvényes, citált alapfilozófiák, továbbá „az állam rossz tulajdonos” koncepció kimondása, és a felzárkózni kívánók országoknál az érvényesítése, vagyis a magánosítás erőtletése, az exportpiacok egyoldalú fejlesztése, a tőke-, pénz-, munkaerő-, áru mozgások előtti akadályok, szabályozók, kötöttségek minimálisra szorítása összességében egy új típusú gazdaságfilozófiát és regnáló gyakorlatot hozott létre, amelyet a Washingtoni Konszenzus gazdaságfilozófiájának nevezünk. Ebben az 1970-es évektől egészen az angolszász jelzálogpiacok 2007-es összeomlásáig regnáló rendszerben az állami befolyásolás a minimális mértékre szorítkozott. Tendenciáját tekintve pedig, a felzárkózni kívánó, tehát feltörekvő, így kelet-közép európai országoknál is, a korábbi paternalista funkciók leépítésével, a tervgazdaság intézményeinek, és a belőlük adódó állami felügyelet, és szabályozás rohamos felszámolásával járt.

A 2007 tavaszára összeomló angolszász jelzálogpiacok a regnáló neoliberális gazdaságpolitika felülvizsgálatára kényszerítették a fejlett piacgazdaságok kormányait. Az egyre kevésbé szabályozott, és ellenőrzött pénzpiacok oldaláról kibontakozó válság a felelőtlen költekezés, az irreális kockázat vállaláson keresztül a profit maximalizálás érdekében történt. A visszaesés, amelynek tanúi vagyunk, végül is a túlzott ütemű pénzpiaci növekedés korrekciója, melynek során mérsékeltebb kockázatokkal járó döntések vezethetnek csak eredményre, miközben átrendeződéssel járó evolúciós folyamatok zajlanak, az állami költségvetések fiskális eszközeinek, és az állami szabályozás megerősítésén keresztül. Az 1929-33-as gazdasági világválságot követően, az 1973-74-es olajválság, az 1982-es mexikói válság, az 1987-es „fekete hétfő”, az 1997-98-as ázsiai krízis, majd a 2001-2003-as amerikai recesszió után bekövetkező először amerikai, majd világválsággá terebélyesedő folyamat a neoliberális gazdaságpolitika ellenében a Keynes-i gazdaságpolitika reneszánszát, az aktív állami befolyásolás gazdaságpolitikai rendszertanát hozta ismét a cselekvés szintjére.

Az Amerikai Kongresszus Pénzügyi Válság Vizsgáló Bizottságának 2011 Januárjában nyilvánosságra hozott jelentése kiemeli, hogy a pénzügyi válság elkerülhető lett volna, ám a széleskörű mulasztások a pénzügyi szabályozásban és az ellenőrzésben bizonyítottan pusztító hatással voltak a nemzet (értsd amerikai nemzet) pénzügyi piacainak stabilitására nézve.

Mint látható, az állam a különböző gazdaságtörténeti korszakokban, más-más gazdaságfilozófiát követ. Az idő, a kor, a gazdasági – társadalmi helyzet függvénye, hogy milyen mértékű állami befolyást vindikál magának. A forrásokat az állam a nemzetgazdaság szereplőjeként szerzi meg. A nemzetgazdaság az ország gazdasági szereplőinek összességét (vállalkozások, magánszemélyek, állam, pénzintézetek), valamint a köztük lévő kapcsolatok, kölcsönhatások rendszerét jelenti. Piacgazdasági viszonyok között e szereplők különböző szerepekben jelennek meg a különböző piaci szegmensekben. Árukat, szolgáltatásokat, értékpapírokat vásárolnak, vagy adnak el, hitelt nyújtanak, vagy vesznek fel, a magánszemélyek többsége pedig értékesíti munkaerejét a munkaerőpiacon.

A gazdasági folyamatokat, és az egyes gazdasági szereplők helyzetét „tiszta” piaci viszonyok között a kereslet-kínálat-ár mechanizmusai szabályozzák. A nemzetgazdaság szereplői tipikus helyzetben saját jövedelmük maximalizálására törekednek. A vállalkozások például minél magasabb profitot igyekeznek elérni, a munkavállalók minél magasabb munkajövedelmet szeretnének kiharcolni.

Az állam azonban egy igen különleges gazdasági szereplő. Alapvető célja ugyanis nem az, hogy saját jövedelmét maximalizálja, hanem az, hogy a közfeladatokat minél színvonalasabban, de egyben hatékonyan és gazdaságosan lássa el.

A mai modern polgári jogállamokban mindenképpen vannak olyan feladatok, melyek bizonyos szintű ellátását az állam hosszú távon is egyértelműen magára vállalja. A modern állam tevékenysége nem egyszerűen szervezési-technikai jellegű feladatmegoldás, hanem a közjó szolgálata érdekében tett erőfeszítés. A közjó, azaz az egyéni szabadság és az egyént társas lény jellegéből adódó korlátozó kötöttségek szintézisére mindez ideig a szociális piacgazdaság modellje nyújt leginkább lehetőséget. A szociális piacgazdaság intézményeinek létrehozásával, az átfogó jóléti rendszerek kialakításával az állam terjeszkedése elérte a még fenntarthatónak látszó mértéket. A fejlett piacgazdaságok többségében 1980-tól kezdődően már nem bővült tovább lényegesen az állami újraelosztás terjedelme.

Lényeges egyidejűleg arra is utalni, hogy a financialitással átszőtt gazdaságpolitika és gazdaságvitel, valamint a vele szorosan összefüggő foglalkoztatás és foglalkoztatáspolitika, továbbá szociális és egészségügyi ellátás-politika szociális piacgazdasági (*welfare society*) vagy a szociális szempontokat mellőző liberális formákban jelenhet meg. Ezt figyelembe véve, ha a Keynes-i szociális piacgazdasági modell a II. világháború után nem szorult volna vissza az USA-ban, majd az 1980-as évek végétől Nyugat-Európában is, akkor ma a globalizáció a szociális piacgazdasági rendszert tökéletesítené és egy permanensen fejlődő welfare society-ről beszélhetnénk, nem pedig globalo-neoliberalizmusról. Prugberger Tamás jogászprofesszor gondolatait szabadon idézve, kijelenthetjük, hogy miután a helyzet így alakult, vagyis az USA és annak gazdasági és pénzügyi erői viszik a fő szerepet. Míg a kontinentális Európa alapvetően szociális beállítottságú és a tőkemozgása még ma is szociálisan aláfestett, addig az angolszász európai és transzatlanti világban a közgondolkodást a liberalizmus és a vele együtt járó maximális haszonra törekvő individuális szabad-verseny piacgazdaság hatja át.

A 2007-től kibontakozó válsaggal életre hívott válságkezelési metódusok hatására a fejlett piacgazdaságok a költségvetési hiány növelése terhére az újraelosztás terjedelmét növelni kezdték, mely fiskális expanziós időszak 2010-ig tartott.

A korábbi szinteknél intenzívebben magukra vállalják továbbá, és ezt permanensen teszik, a piacok szabályozását, különösen a pénzpiacok és intézményeik regulációját, noha az átfogó eredmények 2012 év elején még nem láthatóak minden esetben.

Az állam feladatainak többsége közvetlenül nem szolgál gazdasági célokat. Ilyenek a „klasszikus” tradicionális feladatok, mint pl. a jogalkotás, jogalkalmazás, honvédelem, illetve a „jóléti” feladatok, mint pl. az oktatás, egészségügy, szociális ellátás stb. E feladatok ellátásának is vannak azonban direkt, és indirekt gazdasági hatásai. Közvetlenül hat a piaci viszonyok alakulására, amikor például egy államigazgatási szerv, vagy egy közintézmény jelenik meg vevőként az áru-, illetve a szolgáltatáspiacon. A gazdaságra gyakorolt közvetett hatásra talán a legjobb példa az egészségügy, vagy az oktatás, hiszen e szolgáltatások színvonala nagymértékben befolyásolja a munkaerő minőségét, ezáltal a gazdaság teljesítőképességét. A neoliberális piacgazdasági modell velejárója, hogy a humántőke újratermelésének érdekében az államok egyre nagyobb erőforrásokat vontak ki a magánszektorból (még ha azt egyre inkább a költségvetési hiányuk terhére tették is), de azokat a humán erőforrások fejlesztésén keresztül sokszorosan vissza is adták a magánszektornak.

A közkiadások alakulását történelmi perspektívában elemezve, a GDP százalékában mérve, az európai fejlett piacgazdaságok és az Egyesült Államok adatait összesítve, 1870-ben államháztartási kiadásai a GDP-jük 8,3 %-át, 1960-ban a 27,9 %-át, míg 1980-ban a 42,6 %-át testesítették meg. Ezen belül, az oktatási kiadások bővülését igazolja, hogy az Egyesült Államok 1820-ban a GDP-je 1,75 %-át, míg 1992-ben a 18,04 %-át fordította a humántőke újratermelésére.

Németország 1913-ban GDP-je 8,37 %-át, 1992-ben pedig 15,96 %-át. Franciaország, Németországgal azonos időintervallumban, a 6,99 %-ot, illetve 15,96 %-ot költött a GDP-jéből oktatásra. (adatok forrása: Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása, ÁSZ, 2009)

Az állam azonban nem csupán piaci magatartásával (pl. egy nagy állami beruházáshoz kapcsolódó megrendeléssel), vagy a közszolgáltatások színvonalával képes befolyásolni a gazdasági folyamatokat, hanem mint a közhatalom gyakorlója is. A piac működésének általános kereteit is jogszabályok alakítják ki. Az államnak – a nemzeti bankon keresztül – speciális jogosítványai vannak a pénzpiac szabályozására. Az állam a közhatalom birtokában azt is megteheti, hogy kötelezze a nemzetgazdaság többi szereplőjét, hogy jövedelmének egy részét befizesse az államkasszába. Az állam a jövedelemtulajdonosoktól elvont jövedelmekből gazdálkodik.

Az állam a modern polgári demokráciákban igen jelentős súlyú, meghatározó nemzetgazdasági szereplő. Az európai országokban a megtermelt nemzeti jövedelem mintegy 35-55 %-ának 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 egy országban és egy adott évben megtermelt és elosztható jövedelem véges. A jövedelemtulajdonosok, a lakosság, a vállalkozások, maga az állam, továbbá – a külföldi adósággal rendelkező országok esetében – a külföldi hitelezők zárt rendszert alkotnak, elmozdulni az adott évben csak egymás kárára tudnak. Ha az egyik szereplő jövedelempozíciója javul, valamelyik másik szereplő (vagy az összes többi szereplő) jövedelempozíciója romlik. A mindenkori gazdaságpolitikának mindig el kell döntenie, hogy kit, illetve mit preferál: a lakosságot (illetve azok egyes csoportjait), a vállalkozásokat (illetve azok egyes csoportjait), az államot (az állami szervek működését és beruházásait), vagy éppen a külföldi hitelezőket.

Az állami újraelosztás szintje és mikéntje tehát jelentősen módosítja az egyes nemzetgazdasági szereplők jövedelempozícióit, ezáltal befolyásolja a termelés vagy/és a fogyasztás színvonalát, így önmagában jelentős hatással van a gazdasági folyamatokra. Az állam a közfeladatok ellátása során tehát indirekt módon (pl. kiszámítható jogszabályok, közbiztonság, kiművelt emberfők stb.), vagy direkt gazdaságpolitikai eszközökkel jelentősen befolyásolja a nemzetgazdaság működését. Azokat az eszközöket, melyekkel az állam a gazdaság „öntörvényű” mozgását befolyásolja, állami intervenciónak nevezzük.

Az állami intervenciók egy része minden gazdasági szereplőre egyformán hat (pl. 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 (pl. egyes ágazatokat, mint az agrártámogatások, a vállalkozók egyes csoportjait, mint a kis- és középvállalkozások támogatása, vagy egyes térségeket, mint a regionális támogatások).

Egy ország gazdasági életének keretét adó, a gazdaság életét befolyásoló kormányzati, állami döntések összességét gazdaságpolitikának nevezzük. A gazdaság működésére ható gazdaságpolitikának általában két fő területe van a monetáris politika és a költségvetési (más néven fiskális) politika. Az államháztartás tehát nem egyszerűen része a nemzetgazdaságnak, hanem – a fiskális politikán keresztül – igen meghatározó, befolyásoló eleme.



A fiskális politikát nagymértékben befolyásolja, hogy a költségvetés tervezésekor az állam mozgásterére viszonylag korlátozott. A költségvetési bevételek és kiadások egyensúlyának megteremtése helyett, kényszerből, egyre inkább a költségvetési kiadások bevételekkel történő minél nagyobb mértékű lefedése a cél, amely a fiskális kényszer egy sajátos megnyilvánulása. Nem úgy tervezzük tehát a költségvetést, hogy az összes kiadáshoz bevételt rendelünk, hanem úgy, hogy minél kisebb GDP arányú hiányt érjünk el. A kormány gazdaságpolitikai eszközei alapvetően, mint említettük, a fiskális politikára korlátozódnak.

A monetáris politika gazdaságpolitikára kifejtett hatásai közvetettek, a vállalkozások, a családok számára stabil (alacsony inflációjú) államháztartási pénzügyi környezet elérését célozzák. A monetáris politika kormányzati gazdaságpolitika érdekében történő felhasználása közvetett, másrészt hosszabb idő kihatású, az eredményeit tekintve.

A Magyar Kormány aktív gazdaságpolitikai szerepstátusában elengedhetetlen – akár hosszabb, akár rövidebb távon – a Magyar Nemzeti Banknak a bizonyos szintű visszacsatolása az ország közvetlen gazdaságpolitikai vérkeringésébe. A Magyar Nemzeti Bank az elmúlt évtizedekben infláció ellenes gazdaságpolitikát folytatott, főleg alapkamat meghatározásán és árfolyam politikáján keresztül. A szocialista tervgazdasági rendszer felszámolásától a kormány gazdaságpolitikai céljait segítő közvetlen intézkedései, úgynevezett refinanszírozási funkciói azonban folyamatosan, és fokozatosan háttérbe szorultak, majd az ezredforduló időszakában meg is szűntek. Az 1990-es évek közepére az MNB reálszektor refinanszírozó képességét számolták fel. Az ezredfordulóra pedig az MNB-t kivették a költségvetés refinanszírozó szerepköréből. Az Európai Unió elvárásaihoz igazodó magyar törvényalkotás, az EU csatlakozás reményében, de az ország gazdasági és társadalmi helyzetét nem alaposan mérlegelve döntött a hazai kis- és középvállalkozások, mezőgazdasági termelők, és a költségvetés olcsó, hosszú távú, így kiszámítható, belső forrásokból rendezhető hitelezésének fokozatos megszüntetéséről. Ezen intézkedések is közrejátszottak abban, hogy a Nemzeti Bank – az európai uniós elvárásoknak megfelelően – a fiskális politikától teljesen független pozícióba került. Az Amerikai Egyesült Államokban ugyanakkor a központi bank szerepet betöltő FED deklarált célja, az alacsony inflációs közgazdasági környezet elősegítésén túl, a foglalkoztatási politika támogatása.

Az újjászerveződő Magyar Állam gazdaságpolitikai mozgásterének, a jegybanki politika területén is célszerű az átgondolása, a kor, illetve a nemzetgazdasági igények, és világgazdasági helyzet függvényében.

### **1.3. A nemzetgazdaság helyzetét meghatározó fő makrogazdasági tényezők és az államháztartás kapcsolata**

Egy-egy ország gazdasági helyzetének átfogó bemutatásakor általában néhány – általánosan elfogadott – fő makrogazdasági mutatóval találkozunk, melyekkel az adott országban zajló gazdasági folyamatokat jellemzik. Ezek egy része a nemzetgazdaság egészéről, a legfontosabb makrogazdasági folyamatokról ad információt. Közülük e tananyagban a nemzetgazdaság éves összjövedelmével, a gazdasági növekedéssel, az infláció mértékével, illetve a külgazdasági egyensúlyt jelző mutatókkal foglalkozunk.

Foglalkozunk egyidejűleg az államháztartás helyzetéről felvilágosítást adó mutatókkal, ezek a jövedelemcentralizációt és újraelosztást, az államháztartási hiányt, illetve az államadósságot jellemző mutatók. Néhánynak különösen fontos jelentősége az, hogy az ún. „maastrichti kritériumok” meghatározzák azt az értéküket, melyek elérése (majd megtartása) feltétele annak, hogy egy ország az európai uniós valutaközösségéhez csatlakozzon. Ilyen kritériumot az inflációra vonatkozóan állapítottak meg, a „fiskális” mutatók közül pedig az államháztartási hiányra és az államadósság mértékére. A reálgazdaság általános helyzete és az államháztartási gazdálkodás között igen szoros és kölcsönös összefüggés van.

Az egyik oldalról a gazdasági növekedés, az infláció, a külgazdasági egyensúly alakulását az államháztartás tervezési bázisaként indokolt felfogni, mivel döntően befolyásolják a jövedelemtulajdonosok pozícióit, ezáltal pedig az államháztartás bevételi és kiadási lehetőségeit. A másik oldalról a jövedelemcentralizáció és újraelosztás, az államháztartási deficit, illetve az államadósság mértéke jelentősen befolyásolja a nemzetgazdaság többi szereplőjének helyzetét, ezáltal a reálgazdasági mutatók alakulását. A kölcsönös összefüggéseket és a mutatók tartalmát szükséges megismerni és megérteni.

### **1.3.1. A makrogazdaság helyzetét jellemző általános mutatók**

E mutatók tárgyalása előtt lényeges arra utalnunk, hogy a makrogazdasági pálya bonitását jellemző mutatók az alkalmazott gazdaságpolitikából adódnak. Tehát a mérőszámok egy kurzus gazdaságpolitikájának minőségét fejezik ki. A gazdaságpolitika klasszikus követelménye a gazdasági növekedés serkentése, a költségvetési-, külkereskedelmi-fizetési mérleg pénzügyi egyensúlyok elősegítése, az infláció alacsony szinten tartása, továbbá a nemzetgazdaság versenyképességét szolgáló strukturális, fejlesztési reformok folyamatos véghezvitelére való képesség. Az a jó makrogazdasági pálya, ahol egyenletes a növekedés, melyet pénzügyi egyensúly kísér, alacsony inflációval, és – mindezek következtében – javul az ország versenyképessége. A gazdaságpolitika belső autonóm céljainak deklarált elemek azonban egy kis, nyitott gazdaságú országban a külső, befektetési hajlandóságú működőtőke, és portfóliótőke piacok által igen nagymértékben determináltak. Így a makrogazdasági mutatók értelmezése összetett, több tényező figyelembe vételére kiterjedő kell, hogy legyen.

Egy-egy ország nemzetgazdasági összjövedelme mérésére – az elemzés szempontjainak függvényében – különféle mutatókat alkalmaznak. Ezek a mutatók a bruttó hazai termék (*GDP* – Gross Domestic Product), a bruttó nemzeti termék (*GNP* – Gross National Product), a bruttó nemzeti jövedelem (*GNI* – Gross National Income), a nettó hazai termék (*NDP*), és a nettó nemzeti jövedelem (*NNI*) mutatói.

Az államháztartás szempontjából talán a legfontosabb mutató a GDP, mert az államháztartás bevételei többségében az ország területén jövedelmet szerző vállalkozások és magánszemélyek adó- és járulékbefizetéseiből származnak. A leggyakrabban a GDP vagy a GNP mutatójának évenkénti változásával mérik a gazdasági növekedést, illetve az egy főre jutó GDP, illetve GNP mutatóját használják egy-egy ország vagy egy-egy régió általános fejlettségének bemutatására.

#### ***A gazdasági növekedés***

Gazdasági növekedésen általában a gazdaság hosszú távú fejlődését értjük. Más megközelítésből, a gazdasági növekedés az újratermelés bővülésének mértékét jelenti. A növekedést nem kizárólag a fejlődés szóval kell magyarázni, mert a növekedés szigorúan véve, mennyiségi kategória, a fejlődés pedig minőségi. Ugyanakkor, az optimális, tartós növekedés, gazdasági-, sőt társadalmi fejlődést is eredményez. A gazdasági növekedés mérésére leggyakrabban a GDP (esetleg a GNP) mutatóját alkalmazzák. Az államháztartás szempontjából az a legfontosabb, hogy az éves GDP az előző évhez képest milyen irányban mozdult el, illetve mennyivel nőtt vagy csökkent. Első körben ettől függ az elosztható jövedelem nagysága, másodsorban az alkalmazott adórendszerrel. A gazdasági növekedés ütemének jellemzésére nem a legmegfelelőbb mutató az éves GDP folyó áron számított tömegének változása. A gazdasági növekedés szemléltetésére az éves gazdasági növekedés mutatójának olyan idősorát alkalmazzák, melyben több egymást követő év GDP-jét változtatlan áron viszonyítják az azt megelőző év GDP-jéhez.

#### ***Az infláció***

Az infláció alatt, általános értelemben, a pénz általános értékvesztését értjük. Pénzünk inflálódik, ha ugyanannyi pénzért egyre kevesebb árut tudunk vásárolni.

Az inflációt kettős összefüggésben is meg lehet fogalmazni. Egyrészt, egy folyamatos áremelkedés, másrészt, a pénz elértéktelenedésének folyamata. A piaci kereslet-kínálat ellentmondásainak megjelenési formája a költség emelkedés, vagyis „költség tolt infláció”, illetve a túlkereslet esetén végbemenő áremelkedés, vagyis a „kereslethúzta infláció”. A két folyamatnak az együttes értéke a mindenkori infláció. Az infláció mérőszámaként különböző árindexeket használnak. Ezek olyan viszonyszámok, amelyek megmutatják, hogy két időpont között hogyan változott az árszínvonal.

Termékcsoportonként más és más indexeket alakíthatunk ki (termelői, fogyasztói, export, beruházási stb.).

A leggyakrabban használt inflációs mérőszám az ún. *fogyasztói árindex*, amelyet a lakosság egészének fogyasztását jelentő termékcsoportokra, átlagos fogyasztási arányokkal (ún. vásárlói kosárra vonatkozóan) számítanak ki.

Az infláció azért veszélyes a nemzetgazdaságban, mert egy felgyorsult infláció bizonytalanná teszi és félreinformálja a nemzetgazdaság valamennyi szereplőjét. Az infláció egy önmagát erősítő (kumulatív) gazdasági folyamat. Lehetetlen a reális tervezés, a kiegyensúlyozott gazdálkodás, hiszen nem lehet tudni, hogy az elért jövedelem valójában mennyit ér a piacon. A magas infláció növeli a vállalkozások, illetve a lakossági megtakarítások kockázatát, csökkenti a beruházási kedvet és forrásokat, közvetve pedig a gazdasági növekedést. Az infláció megfékezéséhez a monetáris politika (pénzmennyiség, kamatszint, forintárfolyam szabályozása), és a fiskális politika (a költségvetés bevételeinek és kiadásainak meghatározása) összehangolt működésére van szükség. Az infláció fajtái, az elnevezésükből fakadó mértékükre utalva: kúszó, vágató és hiperinfláció.

#### *A fizetési mérleg*

Magyarország nyitott gazdaságú, ezért a jövedelemtulajdonosok közötti osztozkodásban a külföld szerepe hazánkban nem elhanyagolható. Nálunk a legnagyobb jelentősége a külgazdasági egyensúly alakulásának van. A külgazdasági egyensúly helyzetét az ún. fizetési mérleg mutatja be. A fizetési mérleg nem más, mint a nemzetgazdaság külfölddel lebonyolított pénzügyi műveleteit összesítő mérlegszerű kimutatás. A mérleg a nemzetgazdaság összes szereplőjének (vállalkozások, magánszemélyek, állam) a nemzetközi kapcsolatokból az adott évben keletkező valamennyi befolyt bevételét és valamennyi külföldre teljesített kiadását tartalmazza. A fizetési mérleg két részből: a folyó fizetési mérlegből és a tőke- és pénzügyi mérlegből áll. Szerkezetét az 1. számú táblázat mutatja be. Említést kell még tenni a fizetési mérleg - napjaink válságában egyre inkább előtérbe kerülő - harmadik részéről is, a jegybanki tartalékról, mint egyenlegező tételről is, amely egyfajta végső stabilizáló hatás, illetve lehetőség kiváltására hivatott.

A folyó fizetési mérleg ugyan a nemzetgazdaság valamennyi szereplőjének külfölddel való pénzáramait tükrözi, az államháztartás azonban többféle módon befolyásolja a folyó fizetési mérleg alakulását. Ha a fiskális újraelosztás a belföldi fogyasztást túlzott mértékben növeli, az import növekedhet, ami a kereskedelmi mérleg romlását eredményezheti. Ha az újraelosztás hazai vállalkozásokat erősíti, az csökkentheti az importigényt, vagy növelheti az exportbevételeket. Ha a túlzott államháztartási hiányt az állam külföldi hitelfelvétellel, állampapírok külföldi értékesítésével fedezi, az megnöveli az állam külföldi adósságához kapcsolódó kamatfizetések terheit, ezáltal ronthatja a jövedelemmérleget.

A folyó fizetési mérleg hiánya azt jelenti, hogy több pénz áramlik ki az országból, mint amennyi beérkezik (a külkereskedelem, a szolgáltatások, illetve a jövedelmek áramlása révén). Ezt a hiányzó pénzmennyiséget kell valamilyen módon előteremteni. A hiány finanszírozását szolgálják a tőke- és pénzügyi mérleg tételei, amelyek adósságot generáló és nem generáló tételekből állnak. Az adósságot nem generáló tételek közül a legfontosabb a közvetlen tőkebefektetések egyenlege, azaz külföldi működő-tőke beáramlása és a hazai működő-tőke kiáramlása közötti különbség.

Az adósságot nem generáló tételek levonása után „megmaradt” külső finanszírozási igényt a nemzetgazdaság szereplői azonban csak adósságot generáló tétélekkel, azaz külföldi hitelfelvétellel – az államháztartás esetén gyakran állampapírok külföldi értékesítésével – tudják finanszírozni.

### *Az ország külföldi adósságállománya*

Ahogy azt az előzőekben láttuk, a folyó fizetési mérleg hiányából azt a hányadot, amelyet nem finanszíroz a külföldi működőtőke-beáramlás, vagy más viszonzatlan tőketranszfer nem ellentételez, a nemzetgazdaság szereplői által felvett külföldi hitelek, valamint kötvények külföldi értékesítése fedezi. Ilyenkor külföldre szóló adósság keletkezik.

Ha nagy a hiány, és nagy a külföldi finanszírozási igény, szükségszerűen nő az ország külföld felé történő eladósodása. A külföldi adósságokat nem csupán törleszteni kell, hanem az adósságokhoz kapcsolódóan vannak egyéb fizetési kötelezettségek is (pl. kamatfizetés, kezelési költségek stb.). Az egyéb kötelezettségek nélküli adósságállományt nettó adósságállománynak, míg a kamatokkal, egyéb költségekkel növelt értéket bruttó adósságállománynak nevezik. Az évenként teljesítendő külföldi adósságszolgálat megjelenik a jövedelemmérlegben, így tovább rontja a folyó fizetési mérleg helyzetét. Amennyiben a fizetési mérleg egyéb elemei nagyjából változatlan egyenleget produkálnak (pl. nem javul a kereskedelmi vagy a szolgáltatásmérleg, vagy nem érkezik jóval több működő tőke az országba), a külföldi eladósodás önmagát erősítő folyamattá válik.

Az 1970-es évektől mutatható ki az a világos, és egyértelmű tendencia, hogy a fejlett piacgazdaságok kormányai is eladósodnak.

Az Egyesült Államok gyakorlatában, és a nyugati modellt követő más államokban a lakosság fokozódó mértékű hitelcsatornákra utaltsága is megjelent az elmúlt évtizedekben. Magyarország legújabb kori eladósodása az 1970-es évektől vette kezdetét. A rendszerváltozás idejére a magyar államadósság 21 milliárd dollárt tett ki. Mára hozzávetőleg 110 milliárd USD. Az 1990-es évek végén, az új évezred legelején az adósságállomány azonban jelentősen mérséklődött, egy konszolidált szintet ért el. Magyarország nemzetközi pénzügyi szervezetekre való ráutaltsága jelentős mértékben visszaszorult. 2002 őszétől azonban a magyar államadósság gyarapodása hihetetlen mértéket öltött. 2008 őszén a Nemzetközi Valutaalap, a Világbank és az Európai Központi Bank 25 milliárd dolláros konzorciális készenléti hitelével sikerült az államcsődöt elkerülni. 2010 nyarától az államadósság mérséklését az új kormány kiemelt feladatának tekinti. A nemzetközi pénzügyi intézmények hiteleitől, és a vele együtt járó gazdaságpolitikai konzultációktól, elvárásoktól mentesülni szándékozva az államadósság finanszírozását piaci csatornákra terelte át. Az eurózóna egyre mélyülő válsága azonban kiszárította a pénzpiacokat, így Magyarország a gazdasági növekedés beindítása érdekében újra készenléti hitel megállapodásra kényszerül, noha javuló szerkezetű államháztartási pozíciókkal rendelkezik. Az állami, kormányzati adósság (110 milliárd dollár) mellett további probléma a lakosság (40 milliárd dollár), és az önkormányzatok (10 milliárd dollár értékű) előző kormány alatt történt eladósodása, melynek kezelésére a magyar kormány aktív gazdaságpolitikai lépéseket tesz.

### **1.3.2. Az államháztartás helyzetét jellemző mutatók**

#### *Jövedelemcentralizáció és -újraelosztás*

A közfeladatok ellátásához az államnak szüksége van bizonyos mennyiségű jövedelemre. Az állam különleges gazdasági szereplő, közhatalma van, jogszabályalkotással, mindenkire kötelező jogalkotással és végrehajtási kikényszerítési eszközrendszerével képes a nemzetgazdaság minden szereplőjétől, magánszemélyektől és vállalkozásoktól a náluk keletkezett jövedelmet elvonni adók és járulékok, valamint más közhatalmi bevételek formájában. Az állam által elvont jövedelmek összértékét nevezzük jövedelemcentralizációnak.

Ez az elvonás a közfeladatok ellátását szolgálja, nem piaci szempontú, és jövedelmeinek felhasználásában elsődlegesen nem piaci szempontok vezérlik az államot. Nemzetközi gyakorlatban a jövedelemcentralizációt az összehasonlíthatóság miatt mindig a GDP százalékában határozzák meg. A túlzott illetve magas mértékű jövedelemcentralizáció a többi nemzetgazdasági szereplő önálló mozgásterét szűkíti. Téves gazdaságfilozófiának bizonyult az elmúlt két évtized alacsony jövedelemcentralizációt szorgalmazó felfogása, és az erre irányuló gyakorlat. Az állami újraelosztás csökkentése, legalábbis Magyarországon, az állam gazdaságpolitikai mozgásterét, gazdasági és társadalmi reorganizációra vonatkozó képességét jelentősen lecsökkentette. Nem állítható természetesen, hogy az állam célja a minél több adó beszedése lenne, illetve lett volna, azonban nyilvánvaló, hogy az állam jelentős mértékű és szelektív kivonása a jövedelmek megadóztatásából (adómentesség a külföldi cégeknek, kedvezmény a bankoknak) káros hatásokat szült, és a közteherviselés intézménye sérült.

A magyar gazdaság költségvetésének fő szerkezeti problémája ebből adódóan nem a túlméretezett közszolgáltatásokból, hanem az arányos közteherviselés hiányából fakad.

A befolyt jövedelmek az állami feladatellátás finanszírozásának a forrásai. Ezt nevezzük a jövedelmek újraelosztásának. A közfeladatok körét és az állami szerepvállalás súlyát azonban elsősorban nem a rendelkezésre álló és elvonható jövedelmek szabják meg.

A hosszú távú feladatokat elsősorban a történelmi hagyományok, valamint társadalmi és politikai tényezők, a rövid távú feladatokat pedig a gazdaságpolitikai prioritások határozzák meg. A közfeladatok finanszírozási igénye így általában meghaladja az államháztartási bevételeket. Az állam ezért általában többet oszt újra, mint amennyi jövedelmet centralizál. A jövedelmek centralizálása területén érvényesült neoliberais álláspont, vagyis az állam gazdasági erejének mérséklése, ugyan a kívánt célokat elérte, de a tönkrement vállalatok és a munkajövedelem nélkül maradók tömegei, és növekvő kompenzációs igényük nem tette lehetővé a kiadások hasonló arányú GDP arányos csökkentését. Így óhatatlanul megnőtt a költségvetés hiánya, amelynek állandósulása, sőt növekvő mértéke a magyarországi piacgazdasági átmenet rendszer-specifikus jellemzőjévé vált. A hiány csökkentése, a szociális kiadások mérséklése révén állandó társadalmi konfliktusokat generál. A neoliberais magyar gazdaságpolitikai modell jellemzőjévé vált egyidejűleg, a Magyarországon működő vállalatok állami támogatásra való igényének általánossá válása. A Magyarországon letelepülő vállalkozások, és a hazaiak is, jelentős mértékben állami támogatásra formálnak igényt. Sok esetben a vállalkozás megindításának alapja az állami támogatás elnyerése.

### *Az államháztartási hiány*

Az elvont és az újra elosztott jövedelem közötti különbség nem más, mint az államháztartási hiány. Ezt is a GDP százalékában szokták megadni. A Maastrichti kritériumok alapján az államháztartási hiány mértékét – az európai unió számítási módszerét alkalmazva – hosszabb távon 3 % alatt kell tartani. Látható a korábban leírtakból, hogy a hiány alapvetően a magyar gazdaság eddigi torz közteherviselési szerkezetéből adódott, így a 3 százalék körüli hiánycél elérése csak az utóbbi 1-2 évben került kézzelfogható közelségbe.

Ma a hiány mérésére egyre gyakrabban az Európai Unió számítási módszerét, az ESA 95 szerinti egyenleg mutatóját alkalmazzák. Az uniós módszer tágabban értelmezi az államháztartást, és az ún. kormányzati szektor mérlegét készítetteti el. Korábban hazánkban a Nemzetközi Valutaalap (IMF) által ajánlott GFS számítási módszer volt az általános.

Önmagában az államháztartási hiány nem negatív jelenség. A deficit finanszírozása többnyire nem okoz gondot, ha a lakosság nettó megtakarítása fedezi a hiányt. Ám ha az államháztartás hiánya nagyobb a lakosság nettó megtakarításainál, a hiányt csak külföldi erőforrások bevonásával lehet fedezni. Ebben az esetben a vállalkozások forrásszükségletét is nemzetközi hitelek fedezik, hiszen a túlköltekező állam "elszívja" a vállalkozások elől a lakossági megtakarításokat.

### *Az államadósság*

Az állami deficit finanszírozása más szereplőktől való hitelfelvétellel, illetve állami kötvények kibocsátásával történik. Az államháztartás korábbiakban ily módon felhalmozott tartozásait, melyekkel belföldieknek vagy külföldieknek tartozik, államadósságnak hívjuk.

Az államadósság a törvényi szabályozás szerint csak az államháztartás hiányának mértéke szerint nőhet. Ezt az EU szabályok is előírják, de az adott ország jól felfogott érdeke is ezt diktálja. Az államadósságot is a GDP arányában szokták megadni, és az EU követelmények szerint célszerű, ha aránya 60 % alatt stabilizálódik. Az államadósság bruttó összege – amennyiben az államháztartás deficitese – folyamatosan nő, de GDP-hez viszonyított aránya – amennyiben a GDP növekedési üteme gyorsabb, mint az adósság növekedési üteme – csökken. Ez volt a helyzet hazánkban a 90-es évek közepétől kezdődően, egészen 2001-ig, és már 2000-ben 60 % alatti – azaz a maastrichti kritériumnak megfelelő – értéket sikerült elérnünk.

#### *Ismeret-ellenőrző kérdések:*

- Fejtse ki a gazdaságpolitika és az államháztartás pénzügyi válság hatására megváltozó közgazdasági szerepét és jelentőségét!
- Jellemezze az államháztartás helyét és szerepét a nemzetgazdaságban! Utaljon a világgazdasági válság hatására létrejövő új tendenciákra és kihívásokra!
- Fejtse ki a nemzetgazdaság helyzetét meghatározó fő makrogazdasági, külgazdasági tényezők és az államháztartás kapcsolatát!
- Melyek a makrogazdaság helyzetét jellemző általános mutatók, azok hogyan hatnak az államháztartás helyzetére? Melyek az új kormány kiemelt prioritásai?
- Melyek az államháztartás helyzetét jellemző mutatók, azok mennyiben képesek kifejezni az államháztartás helyzetét?
- A világháló segítségével derítse ki, hogy a makrogazdaság helyzetét jellemző hazai mutatók hogyan alakultak tanulmányai évében és az azt megelőző években!
- Nézzon utána az internet segítségével, hogy az államháztartás helyzetét jellemző mutatók hogyan alakultak tanulmányai évében és az azt megelőző években!

## **2. Az államháztartás rendszere, az államháztartási gazdálkodás alap-elvei, legfontosabb szabályai**

### **2.1. Az államháztartás rendszere, összefüggései az állami szervezeti rendszerrel valamint európai uniós tagságunkkal**

Hazánkban az elmúlt 20 évben a rendszerváltást követően az államszocialista rendszert leépítettük, a gazdaságot „államtalanítottuk”, de a közpénzügyi rendszerben nem fordítottunk kellő figyelmet a közszektor eredményességét és átláthatóságát szolgáló mechanizmusok kiépítésére. Létrejöttek a modern piacgazdaság államháztartásának fontos intézményei, de nem volt konszenzus az államháztartási reformok utáni állami célmodellről. Az újonnan létrehozott intézmények egy része súlyos belső ellentmondásokkal működött. Az államigazgatás intézményeinek anarchikus állapotait a szerepek definiálatlansága mellett alapvetően befolyásolta a gazdasági szférában végbement túlzott „államtalanítás”, hiszen a magyar Állam ennek következtében kiüresedett, a tercier szektor működtetéséhez szükséges források biztosítása folyamatos problémát okoz a számára. A szerepeiben redukálódó állam az emberekből negatív érzelmi viszonyulást váltott ki, hiszen a polgároknak akadályt, ellenfelet jelentett, ahelyett hogy támaszt, segítő kezet nyújtott volna szociális igényeik kielégítésben, és a munka világában elszenvedett frusztrációik kompenzálásában.

Az államháztartás rendszerében jelentős szerkezetátalakításra nem került sor, feladatok, intézmények átfogó reformja nem valósult meg. A hatékonyabb gazdálkodásra ösztönzés rendre a központi finanszírozás szűkítésével valósult meg. Az átfogó szerkezetváltoztatás nélküli forrásszűkítés sok esetben vagyonszerzéshez, illetve a túl sok állami, önkormányzati feladat alacsony szintű ellátásához vezetett. A gazdasági átalakulási folyamatokban egyszerre és erőltetett gyorsasággal következett be a liberalizáció, a dereguláció és a privatizáció. Ez meggyengítette az államot, holott – elvileg – a liberalizáció erős szabályozó államot kívánna.

Magyarországnak 2010-ig nem sikerült egy olyan gazdaságfejlődési pályára állnia, amely megfelel a fenntartható fejlődés pénzügyi feltételeinek. Nem tudtuk megvalósítani a fenntartható költségvetést, amely közép- és hosszú távon úgy éri el a pénzügyi stabilitást, hogy nem ró túl nagy terhet a jövő generációira.

A fenntartható pénzügyi egyensúly megteremtése egyaránt szükségessé tették és teszik az állami kiadások további csökkentését és a bevételek növelését a közteherviseléshez hozzájárulók körének bővítésével, illetve a nagy ellátó rendszerek ésszerűsítését.

E lépések révén néhány év távlatában elérhetőek olyan megtakarítások, amelyek nagy részét a vállalkozások versenyképességének fokozására lehet fordítani. A kis- és közepes vállalkozások növekvő versenyképessége hozzájárul a foglalkoztatás bővüléséhez, a költségvetési bevételek növekedéséhez, a szociális kiadások mérséklődéséhez, ezáltal középtávon biztosíthatja a javuló pénzügyi egyensúlyt.

A kép nem idilli, hiszen Magyarországnak (is) hosszú távon szembe kell néznie a népesség előregedéséből, a világgazdaság globális átrendeződéséből és a környezeti változásokból eredő súlyos kihívásokkal. Magyarországon a szocialista rendszerben az állami újraelosztás mértéke lényegesen túllépte a fejlett kapitalista államokban kialakult mértéket. Az örökölt szocialista újraelosztási rendszerünket akár koraszülött jóléti rendszernek is lehetett tekinteni, mivel a jóléti kiadások GDP arányos mértéke jelentősen meghaladta a fejlett ipari országok GDP arányos jóléti kiadásait. 1995-96-ban – elsősorban a jóléti kiadások drasztikus csökkentésével – a magyar államháztartás mérete az európai jóléti államok átlaga körüli értékre zsugorodott, és 2000-ig lényegében ezen a szinten maradt. Majd, ettől kezdődően a kormányzati kiadások a GDP arányában ismét emelkedni kezdtek. Az 1999-től elindult Széchenyi Nemzeti Fejlesztési Terv beruházásai, majd a minimálbér emelések, és a velük járó, más társadalmi rétegekre is kiterjedő bérfeljavítások, egyidejűleg GDP növekedést, állami közkiadás bővülést, belső fizetőképes keresletet és fogyasztást generáltak. Így összességében, a kiadások növelése 2002-ig, tovagűrűző hatásait tekintve 2003 elejéig, nem keletkeztetett antagonisztikus közgazdasági és társadalmi hatásokat, Vagyis, a közkiadások emelkedése gazdasági értelemben lefedettnek tekinthető.

Kétségtelen azonban, hogy a 2002 nyarától meginduló, elsősorban politikai motivációjú, közkiadás növelés meghaladta a költségvetés teherbíró képességét. Növekvő államháztartási deficit alakult ki, amely 2006 szeptemberére a konvergencia pálya kényszerű módosításához, vagyis restrikciohoz vezetett. A korábbi kormány átmenet nélküli hiánycsökkentő intézkedései azonban a társadalmi hatásokkal nem számoltak, így eleve kudarcra voltak ítélve. Egy idő után a közszolgáltatások piacosításáról való lemondás a korábbi kormányokat újra az állami kiadások fedezet nélküli növelésébe, vele járóan a kormányzati adósságok felduzzasztásába taszította. Az elégtelen kormányzati politika, és a gyengén szabályozott hitelfolyósítási gyakorlat hozzájárult a lakosság mértéktelen eladósodásához. Az előző kormány ezzel a politikai hatalmának megőrzését biztosította, mert a lakosság rendelkezésre álló, elkölthető pénzügyi eszközei nem csökkentek.

A GDP 50 százalékát meghaladó állami újraelosztást a magyar gazdaság és lakosság nem képes sem rövidtávon (költségvetési befizetésekkel), sem hosszabb távon (megtakarításokkal) finanszírozni. A pénzügyi rendszer fenntarthatósága az újraelosztási hányad mérséklését követeli meg. A közszféra közvetlenül és közvetetten is hozzájárul az ország versenyképességének alakulásához.

A rendszer működésének hatékonyságát rontotta, hogy szabályozásunk gyakran változott. A magyar államháztartási reformok paradoxonja, hogy az állam kiüresedéséhez és teljesítményének a csökkenéséhez képest jelentős maradt az államháztartás terjedelme. Szükségessé vált az államháztartás reformja. Reformon olyan strukturális változásokat értünk, melyek után megváltozik a költségvetési rendszer működése, az egyes szereplők viselkedése, amely során az állami feladatok ellátásának intézményrendszere tartósan hatékonyabbá, gazdaságosabbá válik.”

A fentiek alapján szükségessé vált a **közpénzügyek reformja**, amelynek céljai:

- az államháztartás méretének makrogazdasági szempontból szükséges kijelölése;
- az állami feladatok ellátási módjának megváltoztatása;
- a költségvetési rendszer működését, a szereplők viselkedését meghatározó hatékony és átlátható intézményrendszer kialakítása.

A tartalomhoz képest a reform **területei**

- Feladat ellátási reform (privatizáció – amely megtörtént, sőt, bizonyos állami és önkormányzati vagyonelemek állami visszavásárlására kell törekedni, az állam gazdasági befolyásoló szerepének erősítéséhez);
- Finanszírozási reform (adóreform, közteherviselés kiszélesítése, kincstár hatékony működtetése, biztonságos államháztartás finanszírozási csatornák megtalálása);
- Management reform (controlling, internal audit, stratégiai tervezés).

A **fenntartható fejlődés** követelményeinek való megfelelés szükségessé teszi, hogy megvalósuljon

- a közigazgatási rendszer reformja;
- a jóléti rendszerek reformja;
- a honvédelem reformja;
- az egészségügy reformja;
- az önkormányzati rendszer reformja;
- a társadalombiztosítás reformja.

A reformokat fokozatosan több lépcsőben készítették elő: a fenntartható fejlődés feltételei megteremtését szolgálta a takarékos gazdálkodásról és az állam költségvetési felelősségéről szóló 2008. évi LXXV tv. Az államháztartás korábbi törvényi szabályozás, az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény módosítására is sor került. A reformok célja a költségvetési szféra, az államháztartási rendszer megszilárdítása és stabilizálása, a közpénzek felhasználásában az átláthatóság, tudatosság, rendszerszerűség és ezzel is a takarékoság biztosítása, a közszolgáltatások nyújtásának hatékonyabbá tétele, az eddigi negatív tendenciák kiküszöbölése, megelőzése, mindezzel az államháztartási rendszer korszerűsítésének sajátos eszközökkel való segítése volt. A törvény új, kidolgozott feltételekkel rendelkező szervezeti formákat igyekezett nyújtani a költségvetés hatékony felhasználásához, az ágazati korszerűsítések kibontakozásához. A korábbinál egységesebb fogalomhasználattal kívánt hozzájárulni a költségvetési szféra stabilizációjához, finanszírozhatóságához. A törvény két lépcsőben (jogállási és gazdálkodási rész) lépett hatályba. Jelentős lépés volt, hogy az Áht. kimondta: közfeladat meghatározása, előírása törvényi szinten vagy rendeletben történhet. A Kormány, illetve a helyi önkormányzat az Alkotmány alapján közvetlenül nyert felhatalmazást arra, hogy alkotmányos feladatkörében önállóan határozzon meg (írjon elő) állami, illetve önkormányzati feladatot. Hasonló jelleggel (bár nem eredeti jogalkotói hatáskör gyakorlása útján) tette lehetővé továbbá, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény alapján a helyi kisebbségi, valamint az országos kisebbségi önkormányzat önként vállaljon magára közfeladatot.

E – szűkebb értelemben vett – közfeladatok előírását (önkéntes vállalása) is feltételhez kötötte a fenti módosítás: előírta, hogy új önálló feladat meghatározása csak valós pénzügyi fedezet megléte esetén lehetséges.



A pénzügyi fedezet egyszeri (induláskori) és tartós (a folyamatos ellátást biztosító) meglétének megkövetelésével a finanszírozó kényszerhelyzetbe hozását igyekezett gátolni (ami pl. évközi feladat indításával állna elő).

A pénzügyi háttérrel biztosíthatóvá tette úgy is, hogy a forrásra vonatkozóan felhatalmazás alapján külön rendelkezés történik (pl. jogszabály bevételről gondoskodik: díj előírása, emelése stb. révén). A *reform* részeként a szétszabdalt, szerkezetileg túltagolt korábbi 4 alrendszer helyébe 2010. január 1-jétől két alrendszer lépett: az államháztartás központi és önkormányzati alrendszerei. Újraredefiniálták a költségvetés és az állami költségvetés fogalmát.

Újrafogalmazták a költségvetési bevétel és kiadás fogalmát, az egyensúly javítása érdekében meghatározták az elsődleges bevétel és kiadás fogalmát. Áttekintették a költségvetési, közpénzügyi gazdálkodás elveit, ezek egy része általános törvényi célként maradt továbbra is az államháztartásról szóló törvény Preambulumában.

A központi alrendszerre meghatározták annak gazdálkodását érintő fogalomként a külső és belső tétel fogalmát, valamint az államadósság definícióját. A megvalósult költségvetési bevételek és kiadások elszámolásának elveit alapelveként külön definiálta a törvény. Nem szakított a szabályozási hagyományokkal akkor, amikor az államháztartás működésének alapvető szabályait továbbra is alapelveként határozza meg.

A reform nem volt mentes a „vargabetűktől”, amelyre jó példa a költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásának törvényi szabályozása (2008. évi CV. törvény, „státusztörvény”). A törvény rendelkezései mintegy 600 központi és 13 000 önkormányzati költségvetési szervet, valamint az általuk foglalkoztatott több mint 700 ezer munkavállalót érintettek. A teljes államháztartás költségének több mint 30%-ára (a GDP mintegy 20%-ának megfelelő közkiadásra) adott a törvény megújuló szabályozást. A törvény formailag két alapvetően elkülönülő részből állt. Első része sui generis szabályozást tartalmazott a költségvetési szervek jogállására („státusára”), s egyes ehhez kapcsolódó kérdésekre. A második rész az akkor hatályos Áht-t módosította. A státusztörvény 2010 nyaráig volt hatályos. A költségvetési szervek működésére vonatkozó szabályok a 2010. év nyarán végrehajtott törvenymódosítással ismét visszakerültek az akkori államháztartási törvény rendelkezései közé. Az újraszabályozás során a költségvetési szervek túlzott differenciálását (közhatalmi költségvetési szerv, közintézet, közszolgáltató költségvetési szerv és vállalkozó közintézet), azaz a tevékenység jellege szerinti osztályozást, és az e szerinti működési szabályozást eltörölték. A költségvetési szervek olykor merev olykor túlzottan rugalmas, megfelelő kontrollakat nem biztosító rendelkezéseit korrigálta.

Az államháztartási törvény 2010.évi módosítása során e törvény ugyanakkor felhasználta a költségvetési szervek jogállására vonatkozó státusz törvényben megfogalmazott előírásokat. A költségvetési szerv „életútjára” (alapítása, nyilvántartása, átalakítása, megszüntetése), az irányításra (felügyeletre), irányító (felügyeleti, alapító) szervekre vonatkozó szabályokat visszaemelte az államháztartási törvénybe. Módosította a közpénzek védelme és célnak megfelelő felhasználása érdekében a többletbevételek felhasználására, az előirányzat átcsoportosításra, a többéves kötelezettségvállalásokra, a maradvány-felhasználásra, s a társadalmi szervezetek, (köz)alapítványok támogatására vonatkozó előírásokat. A kincstárnoki rendszer helyett és annak működési tapasztalatait továbbfejlesztve bevezette a költségvetési (fő)felügyelő intézményét, megteremtette működésének kereteit. A konstrukció célja az volt, hogy a nemzetközi gyakorlattal összhangban a Kormány irányítása alá tartozó központi költségvetési fejezeteknél folyamatos kontroll valósuljon meg a kötelezettségvállalások felett a fejezet és az irányítása, felügyelete alá tartozó költségvetési szervek, valamint az elkülönített állami pénzalapok tekintetében.

A joganyag változása – a reform – folyamatos. A reform részeként megalkotott törvények nyomában a jogszabályok jelentősen változtak, és számos esetben új végrehajtási típusú jogi szabályok jöttek létre.

Új kormányrendelet és azok módosításai jelentek meg (292/2009 (XII.19) Korm. rendelet, az államháztartás működési rendjéről, (továbbiakban Ámr.) majd az államháztartásról szóló törvény 2010. évi módosítása után, megszületett annak végrehajtását támogató Ámr. módosítás is. A 2010. évi Áht. módosítás végrehajtása érdekében számos végrehajtást segítő és szabályozó kormányrendelet módosítás és új kormányrendeleteket és miniszteri rendeleteket alkottak.

Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (régii Áht.) megalkotása idején korszerű, jól tagolt törvény volt. A folyamatos módosítások, kiegészítések hatására a törvény gyakorlatilag átláthatatlan szabályhalmazzá vált, amely az eredeti szerkezetben próbálta meg hol alapelvi, hol egészen technikai részletszabályokkal biztosítani az államháztartás átfogó szabályozását, nem könnyítve meg ezzel a jogalkalmazók és a jogalkotók munkáját. Egyértelművé vált tehát, hogy az államháztartásra vonatkozó legalapvetőbb szabályokat új törvénybe kell foglalni, amely „a 1992-ben elfogadott törvény értékeinek megőrzése mellett következetesen érvényesíti az azóta megváltozó szabályozási környezet – elsősorban az uniós csatlakozás és az új Alaptörvény – által támasztott követelményeket.”

*Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény* (a továbbiakban: Áht.) 2012. január 1-jétől lépett hatályba.

Az államháztartás felépítése, folyamatainak számbavétele alapvetően a korábbi szabályozás által kialakított rendszer továbbvitelével történt. Az Áht. által eredetileg meghatározott négy alrendszer helyett a törvény azonban már két alrendszert: a központi és az önkormányzati alrendszert ismeri. Az elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai a központi alrendszer részévé váltak. Az elszámolási szabályok tekintetében az új törvény továbbra is a pénzforgalmi szemléletre épül, ami alapján a bevételeket, kiadásokat azok pénzforgalmi teljesülésekor kell számba venni.

Az Áht. a középtávú tervezés, a kötelezettségvállalás, fedezet-vizsgálat előírásait megerősítette, biztosítva, hogy előirányzati fedezet nélküli kötelezettségvállalás ne történhessen semmilyen egyedi engedéllyel, ugyanakkor, ha egy beruházáshoz, beszerzéshez szükséges fedezetet az Országgyűlés már jóváhagyta a központi költségvetésről szóló törvényben, úgy annak lefolytatásához újabb külön engedélyre ne legyen szükség. Szintén a „számokkal való trükközést” zárja ki, hogy a jövőben főszabályként a költségvetési szervek vállalkozási tevékenysége után a központi költségvetésbe minden esetben teljesíteni kell az előírt befizetést, nem jelent mentesítést, ha annak maradványát (eredményét) az alaptevékenységre használják (gyakorlatilag számolják) el.

A korábbi törvényi szabályozásnál nagyobb hangsúlyt fektet az Áht. a költségvetési tervezésre. Kiemelt figyelmet fordít a tervezési szabályokra, egy olyan kettős irányból építkező rendszert épít fel, amely felülről, a keretszámok megalkotásával indul, részletes technikai kidolgozása alulról – a keretszámokon belül maradvánnyal milyen feladatokra kívánnak költeni – történik, majd a kettő találkozásakor a költségvetés végrehajtásáért felelős Kormány hagyja jóvá a végső terveket.

A 2012. január 1-jétől hatályba lépett új Alaptörvény külön fejezetben foglalkozik a közpénzekkel, a központi költségvetésről szóló törvénnyel és a nemzeti vagyonnal.

Ez a tény ugyancsak indokolta az államháztartás korábbi törvényi szabályozásának felülvizsgálatát. Az Alaptörvény több, az államháztartáshoz témájában kapcsolódó kérdéstről sarkalatos törvény megalkotását írta elő. Ilyenek többek között a közteherviselés és a nyugdíjrendszer szabályai, a Költségvetési Tanács működése, a nemzeti vagyon.

Ennek alapján kimaradtak a törvényből a fizetési kötelezettségek előírására, a Költségvetési Tanács feladataira, és a vagyonnal való gazdálkodásra vonatkozó rendelkezések. A közzétételi kötelezettségek (szerződések, támogatások) – a korábbi szabályozási metódustól eltérően – szintén nem az Áht., hanem az információszabadságról szóló törvény (módosítása) szabályozza.

Az Alaptörvény a közpénzekkel kapcsolatban konkrétan szól az átláthatóság követelményéről.

Az új törvény szabályai közül kiemelendő a korábban gyakran alkalmazott „összevonások” alkalmazási körének szűkítése. A korábbi szabályok értelmében például a helyi önkormányzat költségvetése összevontan tartalmazta az önkormányzat, az önkormányzat hivatala, a hozzá rendelt helyi nemzeti önkormányzatok költségvetését. Az, hogy az összevont számokon belül ténylegesen mennyit költhetett például dologi kiadásokra a jegyző a hivatal működtetése, a polgármester az önkormányzati feladatok ellátása és a helyi nemzeti önkormányzat a saját működése során, csak az önkormányzat belső szabályzatai, nyilvántartásai áttekintésével lehetett megtudni, a három különböző jogi személynek külön vezetett költségvetése nem volt. (Ez a helyzet nem csak az átláthatóságot rontotta, de számos konkrét gyakorlati probléma forrása is volt, az adóalanyiság kérdésétől kezdve a számlavezetésig.) A példaként említettekhez hasonló, korábbi összevonásokat az új törvényi szabályozás jelentősen korlátozta.

Az új törvény számos nívumot tartalmaz, amelyek igyekeznek a felesleges munkaterhet, kiadásokat és bürokráciát csökkenteni. Ilyen például az utalvány külön ellenjegyzésének megszüntetése (az érvényesítést a törvényalkotó önmagában megfelelő kontrollnak ítélte meg).

Az egyszerűbb, átláthatóbb szabályozás érdekében egy sor tárgykört – amely korábbi törvényi szinten került szabályozásra – a törvény kormányrendeleti szintre történő telepített.

## **2.2. Az államháztartás fogalma**

Az államháztartás meghatározható közgazdasági értelemben, emellett feladat-megközelítésben, valamint szervezeti megközelítésben is definiálható.

Az államháztartás közgazdasági értelemben közfeladatok ellátását finanszírozó gazdálkodási rendszer. A közgazdasági értelmezés nem pontos, nem ad felvilágosítást arról, hogy mit tekintünk közfeladatnak, illetve milyen szervezetek tartoznak az államháztartási körbe. Általában egy adott ország államháztartási rendszerét kétféle megközelítésmód segítségével tudjuk definiálni.

Feladat-megközelítésben az államháztartás egésze a társadalmi-gazdasági életben való állami szerepkörvállalás gazdálkodási-pénzügyi oldala. Az államháztartási gazdálkodás részét képezi minden olyan tevékenység, amely az államháztartás vagyontát hasznosítja, vagy amelyet folyó államháztartási bevételekből finanszíroznak. Az állami, illetve önkormányzati feladatok (együtt: közfeladatok) tartalmát és követelményeit külön törvények írják elő. Az államháztartás alrendszerei a közfeladatok ellátásához a költségvetésükben meghatározott módon és mértékben járulnak hozzá.

A közfeladatok ellátása elsősorban költségvetési szervek alapításával és működtetésével történik. Az államháztartáson kívüli szervezetek a közfeladatok ellátásában jogszabályban meghatározott feltételekkel közreműködhetnek. Az államháztartás körébe tartozó feladatokat tehát nem csupán költségvetési szervek működtetésével lehet ellátni, hanem egyéb szervezetek, pl. vállalkozások, non profit szervezetek, alapítványok, társadalmi szerveződések is. A közfeladat ellátásának finanszírozása az ellátott feladattal arányos pénzügyi fedezet részben vagy egészben történő biztosításával valósul meg.

Sommásan úgy is fogalmazhatunk, hogy amely feladatra az államháztartás rendszerében nincs pénzügyi fedezet, azt nem tekinthetjük közfeladatnak.

Az Európai Unió államháztartási felfogása ehhez a megközelítéshez áll közel, ezért tekinti az ESA 95 szerinti elszámolási rend a „kormányzati szektor” részének azokat a vállalkozásokat, non-profit szervezeteket, amelyek többségi állami tulajdonban vannak, vagy amelyek működését többségében állami-önkormányzati támogatásból finanszírozzák. Az európai támogatások felhasználása kapcsán az uniós szabályozás még ennél is tovább megy, hiszen szigorú szabályokat érvényesít minden szervezettel szemben, amely európai „közpénzeket” használ, függetlenül attól, hogy az adott szervezet alapvetően közfeladatot lát-e el.

Szervezeti megközelítésben az államháztartás azon szervezetek köre, amelyek az államháztartás részét képezik és amelyekre az államháztartási gazdálkodás szigorú szabályait alkalmazni kell. Az államháztartás gazdálkodási szabályainak többsége nem terjed ki minden olyan szervezetre, amely államháztartás körébe tartozó feladatokat lát el, hanem csupán azokra, amelyek jogi értelemben az államháztartás részének tekintendők. E szervezeti kör felöleli a közhatalmi és közigazgatási szerveket (Országgyűlés, ügyészségek, bíróságok, minisztériumok, kormányhivatalok, központi hivatalok, az államigazgatás területi szervei, önkormányzatok, polgármesteri hivatalok, stb.), illetőleg az e szervekhez tulajdonjogilag és irányítás szempontjából egyaránt kapcsolódó közintézményeket (egyetemek, általános- és középiskolák, kórházak, szociális otthonok, stb.).

A magyar jogi szabályozás 2010. január 1. előtt az államháztartás jogi fogalmát definiálta, alapvetően szervezeti megközelítésben. E rendelkezést a takarékos gazdálkodásról szóló 2008. évi CXXV. törvény hatályon kívül helyezte és a jelenleg hatályos Áht. sem definiálja az államháztartást.

Olyan rendszerben, ahol a közfeladatok meghatározásának és szabályozásának felhatalmazásai alkotmányosan adottak, pénzügyi szempontú jogi fogalom nem szükséges, mert a feladatellátás rendjét, az állami, illetve önkormányzati feladatellátás szervezeti kereteit az alkotmány, a szabályozó és végrehajtó szervezetrendszer feladatait és hatásköreit pedig az alkotmányra épülő törvények határozzák meg. Az államháztartás törvényi szabályozása továbbra is szervezeti megközelítésű, de a korábbi szabályozási metódushoz képest jelentősen elmozdult a feladatmegközelítés irányába.

### **2.3. Az államháztartás alrendszerei**

Az egyes országok államháztartási rendszerei jellemzően több alrendszerrel foglalkoznak magukban. Az államháztartási alrendszerek száma és funkciója – bár vannak stabil elemek (pl. a központi kormányzati alrendszer vagy a helyi önkormányzati alrendszer) – helytől és időtől függően változhat.

A jogi értelemben vett magyar államháztartást jelenleg két alrendszer, a központi és az önkormányzati alrendszer alkotja. Ez összhangban van a közigazgatási duális rendszerével, amely államigazgatásból (itt központi rendszer), valamint önkormányzati igazgatásból (itt önkormányzati alrendszer) áll.

*Az államháztartás központi alrendszere* részét képezi:

- 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.

A központi alrendszer részeként meghatározott állam egyrészt közjogi kötelezettségek és jogosítványok alanya, másrészt jogi személyként magánjogi jogalany.

Az állam közjogi kötelezettségek és jogosítványok alanyaként közhatalmi alapon adókat, illetékeket, díjakat stb. állapít meg és szed be, tehát fizetési és ehhez kapcsolódó egyéb kötelezettségeket állapít meg. Erre a jogviszonyra a felek alá-fölérendeltsége a jellemző. A közjogi jogalanyként értelmezett állam magában foglalja azokat az állami feladatokat is, amelyeket elkülönített pénzalapokból finanszíroznak. Így a központi alrendszer részét képezik a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai, valamint az elkülönített állami pénzalapok is.

Az állam jogi személyként magánjogi jogviszonyok alanyaként szerepel, például amikor az állam más személlyel, szervezetekkel szerződéses kapcsolatba kerül.

Ebben az esetben az államot képviselő személy vagy szervezet egyoldalúan nem állapíthat meg kötelezettséget a jogviszony másik szereplőjére nézve a felek mellérendeltségéből adódóan.

Központi költségvetési szerv a Nemzetgazdasági Minisztérium, de ugyanúgy ezen alrendszernek részei a Munkaügyi Központok (feladatukat, hatáskörüket törvény, a szervezet alapvető feladatait Kormányrendelet szabályozza, alapító okiratukat az irányító miniszter adta ki). Ugyanígy központi költségvetési szerv a Nemzeti Közlekedési Hatóság vagy a Központi Statisztikai Hivatal. Az állami szervezeti rendszerben elfoglalt helyük és létrehozatalukról rendelkező jogforrás (törvény vagy rendelet) határozza meg, hogy a rendszeren belül a költségvetési törvényben önálló fejezetet vagy egy fejezeten belüli helyet foglalnak-e el.

*Az államháztartás önkormányzati alrendszerébe tartozik:*

- a helyi önkormányzat,
- a helyi nemzetiségi önkormányzat és az országos nemzetiségi önkormányzat,
- a jogi személyiségű társulás, a többcélú kistérségi társulás,
- a térségi fejlesztési tanács, és
- a fentiek által irányított helyi önkormányzati, helyi nemzetiségi önkormányzati, országos nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerv.

Ez a rendszer a rendszerváltás óta számos átalakuláson ment keresztül, míg mai szabályozási formáját elérte. Folyamatosan igazodott a változó világhoz. Önálló és társadalombiztosítási önkormányzat által igazgatott alapról rendszerrésszé vált a társadalombiztosítás, jelentősen csökkent az elkülönített állami pénzalapok száma. Az önkormányzati rendszer átalakulásával új önkormányzati feladat-ellátó szervezeti formák jelentek meg (pl. többcélú társulás). Folyamatos változáson ment keresztül a központi rendszer is. A minisztériumi szervezeti rend folyamatosan változott, létrejöttek és megszűntek központi igazgatási szervek, átalakult a bírósági szervezet, a rendészeti szervek, korrigálódott az állami pénzügyi, a köz- és magánpénzügyi szervezet. Az Európai Unió tagjaként igazítani kellett az uniós bevételek beszedése érdekében a pénzügyi igazgatási szervezetet. Az unió külső határaként a nem uniós államok irányában áll fenn a vámfizetés. Az uniós támogatások és elszámolások új szervezeti rend kialakítását igényelték. Megszűntek és keletkeztek közfeladatok, és azokhoz a forrást, a szervezetet is alakítani kellett és kell. Folyamatosan, a jogi szabályok változásával a közfeladatok rendje, ellátási módja is változik, amelyhez igazodnia kell a forrásokat biztosító és a feladatok ellátását finanszírozó államháztartási rendszernek is.

A szabályozás során a két alrendszer sajátosságait igyekeztek a törvényalkotók figyelembe venni. Az Áht. szabályozza a két alrendszer pénzügyi kapcsolatait, különös tekintettel a feladatok és források összhangjára, a kiszámíthatóságra, valamint az átláthatóságra.

## **2.4. Költségvetés, költségvetési bevételek, költségvetési kiadások**

Az államháztartás mindkét alrendszerében a gazdálkodás alapját a költségvetés képezi. A költségvetés a költségvetési évben pénzforgalmilag teljesülő költségvetési bevételek és költségvetési kiadások előirányzott összegét tartalmazza (bevételi előirányzatok és kiadási előirányzatok). A költségvetés alapján történő gazdálkodás – ahogy a megfogalmazásból is kitűnik – a pénzforgalmi szemlélet elvén alapul az államháztartásban. Ez azt jelenti, hogy a költségvetési bevételeként különböző jogcímenek pénzeszköz növekedésével járó tranzakciókat, míg költségvetési kiadásként jellemzően pénzeszköz csökkenésével járó ráfordításokat lehet a költségvetésben előirányzatként tervezni. A bevételi előirányzatok azok teljesítésének kötelezettségét, míg a kiadási előirányzatok azok felhasználásának jogosultságát jelentik. A kiadási előirányzatok tehát nem jelentenek felhasználási kötelezettséget az előirányzott összegre, a kifizetések lehetséges maximumát, felső határát határozzák meg.

A költségvetési kiadások a költségvetésben megállapított (eredeti), vagy az év közben módosított kiadási előirányzatok mértékéig teljesíthetők. A törvény a központi költségvetés egyes kiadási előirányzatai esetében kivételesen lehetővé teszi azok előirányzat-módosítási kötelezettség nélkül történő túlteljesítését.

***Kölségvetési bevételek*** különösen

- a közhatalmi – adók, illetékek, járulékok, hozzájárulások, bírságok, díjak, és más fizetési kötelezettségek – bevételek,
- a közfeladatok ellátása során nyújtott közszolgáltatások ellenértékei,
- az európai uniós forrásokból és az államháztartáson kívülről érkező támogatásokból származó bevételek,
- e törvény eltérő rendelkezése hiányában a nemzeti vagyonnal kapcsolatos bevételek, és
- a kapott kamatok.

A költségvetési bevételek a bevételi előirányzatokon felül is teljesíthetők. A bevételi előirányzatok – főszabályként – kizárólag azok túlteljesítése esetén növelhetők, és a költségvetési bevételek tervezettől történő elmaradása esetén azokat csökkenteni kell. Kormányrendelet előírhatja, hogy a költségvetési szerv és a fejezeti kezelésű előirányzat bevételi előirányzatain felüli többletbevétel csak előzetes engedéllyel legyen felhasználható.

Ha a tervezett bevételek nem teljesülnek, a tervezett hiány növekedésének megakadályozása érdekében a bevételi előirányzatok elmaradása esetén a kiadási előirányzatok csökkenthetők, zárolhatók, illetve törölhetők.

Az Áht. meghatározza, hogy az Országgyűlést, a Kormányt és az egyes fejezeteket, központi költségvetési szerveket milyen jogosítványok illetik meg az előirányzatok módosítása terén. A felhatalmazás alapján a részletes szabályokat törvényben, illetve külön törvényi felhatalmazás alapján kormányrendeletben, helyi önkormányzati alrendszerben önkormányzati rendeletben (vagy az önkormányzati alrendszerbe tartozó szerv jellegétől függően határozatban) kell szabályozni.

Az Áht. 2010. évi módosítása során egyértelműsítette, hogy mi tekinthető előirányzat módosításnak és előirányzat átcsoportosításnak. Előirányzat módosítás: „a megállapított kiadási előirányzat növelése vagy csökkentése, a bevételi előirányzatok egyidejű növelése vagy csökkentése mellett”.

Előirányzat átcsoportosítás: „az átcsoportosítást végrehajtó költségvetésének – az Országgyűlés vagy a Kormány intézkedése, és a fejezetet irányító szervek megállapodása esetén a központi költségvetés, a fejezetet irányító szerv intézkedése esetén a fejezet, az államháztartás önkormányzati alrendszerében a költségvetési rendelet, határozat összesített – kiadási előirányzatai főösszegének változatlansága mellett, a kiadási előirányzatok egyidejű csökkentésével és növelésével végrehajtott módosítás”.

***Kölségvetési kiadások*** különösen

- a költségvetési szervek működési és felhalmozási kiadásai,
- az államháztartáson kívül ellátott közfeladatok finanszírozásával kapcsolatos kiadások,
- az európai uniós tagságból és más nemzetközi kötelezettségekből származó fizetési kötelezettségek,
- a társadalombiztosítás pénzügyi alapjaiból finanszírozott ellátások,
- a nemzeti vagyonnal kapcsolatos kiadások, és
- az államháztartás alrendszereinek adósságával kapcsolatos kiadások.

A költségvetési kiadási előirányzatok – az elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai költségvetési kiadásainak kivételével – működési költségvetés, felhalmozási költségvetés, kölcsönök előirányzat-csoportokra tagozódnak.

A *működési költségvetés* a kiadási előirányzatokat

- személyi juttatások,
- munkaadókat terhelő járulékok és szociális hozzájárulási adó,
- dologi kiadások,
- ellátottak pénzbeli juttatásai, és
- egyéb működési célú kiadások

szerinti bontásban tartalmazza (együtt: a működési költségvetés kiemelt előirányzatai).

A *felhalmozási költségvetés* további bontását – kiemelt előirányzatait – az alábbiak képezik:

- intézményi beruházások,
- felújítások,
- kormányzati beruházások,
- lakástámogatás, lakásépítés, és
- egyéb felhalmozási kiadások

A költségvetési kiadások előirányzatokhoz kapcsolódóan merül fel a kérdés, hogy a tervezett kiadások a tárgyévre vállalható fizetési kötelezettség, vagy a tárgyévben elrendelhető tényleges kifizetések felső korlátját jelentik-e?

Erre a törvény azt a választ adja, hogy a költségvetési év kiadási előirányzatai terhére kötelezettségvállalásra az azokat terhelő korábbi kötelezettségvállalásokkal és más fizetési kötelezettségekkel csökkentett összegű eredeti vagy módosított kiadási előirányzatok (a szabad előirányzat) mértékéig kerülhet sor. A költségvetési év kiadási előirányzatai terhére történő kötelezettségvállalás esetén a pénzügyi teljesítésnek – a Kormány rendeletében foglalt kivételekkel – legkésőbb a költségvetési év december 31-éig meg kell történnie.

A szabályozás lehetőséget biztosít kivételesen arra is, hogy tárgyéven túli fizetési kötelezettség vállalására kerüljön sor.

Több év, vagy a költségvetési éven túli év *kiadási előirányzata terhére kötelezettségvállalásra*

- az államháztartás központi alrendszerében a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai, valamint egyes fejezetek (például a helyi önkormányzatok központi költségvetési támogatásait tartalmazó fejezet) kiadási előirányzatai esetén törvényben foglaltak szerint, egyéb esetben a költségvetési évet követő három évben a törvényben meghatározott kiadási tervszámokkal, az azt követő években a kiadási tervszámok utolsó évére megállapított kiadási tervszámmal,
- az államháztartás önkormányzati alrendszerében az irányító szerv által megállapított, ennek hiányában a költségvetési év kiadási előirányzataival megegyező összegű kiadási előirányzatok szabad előirányzatának mértékéig kerülhet sor, amelynek fedezetét a kötelezettséget vállalónak a tervezésekor biztosítania kell.

A Kormány által egyedi határozatban biztosított beruházásösztönzési célú költségvetési támogatások esetén a költségvetési éven túli évek kiadási előirányzatai terhére vállalható kötelezettségek felső korlátját a központi költségvetésről szóló törvény állapítja meg, a költségvetési év kiadási előirányzatain felül a költségvetési évben a Kormány egyedi döntésével vállalható kötelezettség.

Az elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai költségvetési bevételeit és költségvetési kiadásait az azokat szabályozó törvény által meghatározott jogcímek szerinti bontásban kell meghatározni.

A költségvetésben meg kell állapítani a költségvetési bevételek és költségvetési kiadások különbözeteként a költségvetési többletet vagy hiányt (közös elnevezéssel: a költségvetési egyenlegét).

A központi költségvetés hiányának finanszírozásáról az államháztartásért felelős miniszter köteles gondoskodni. Az államháztartás önkormányzati alrendszerében a költségvetési hiány finanszírozásáról a költségvetési rendeletnek, illetve költségvetési határozatnak kell rendelkeznie.

Az államháztartás alrendszereiben a költségvetési bevételeken és költségvetési kiadásokon kívül *a bevételek és kiadások lehetnek*

- finanszírozási bevételek és finanszírozási kiadások (a továbbiakban együtt: finanszírozási célú pénzügyi műveletek), és
- letéti, függő, átfutó, kiegyenlítő bevételek és kiadások (a továbbiakban együtt: aktív és passzív pénzügyi műveletek), és továbbadási célú bevételek.

A finanszírozási célú pénzügyi műveletek a költségvetési hiány finanszírozásához kapcsolódó pénzügyi műveletek, amelyek a költségvetési bevételként, illetve költségvetési kiadásként nem tervezhető, illetve el nem számolható pénzmozgásokkal (bevételekkel, kiadásokkal) járnak. Ilyen finanszírozási célú pénzügyi művelet például az államháztartás mindkét alrendszerében az értékpapír (pl. kötvény) kibocsátása, értékesítése, vásárlása, visszavásárlása, a hitel, kölcsön felvétele és törlesztése, a szabad pénzeszközök törvényben szabályozott betétként való elhelyezése és visszavonása.

A letéti pénzkezelés a költségvetés végrehajtására szolgáló pénzeszközöktől elkülönített, megbízásból történő átmeneti pénzkezelés. A függő, átfutó és kiegyenlítő kiadások olyan kiadások, amelyek a költségvetési évben nem véglegesek. A függő, átfutó, kiegyenlítő és a továbbadási célú bevételek olyan bevételek, amelyek rendeltetése még nem ismert, vagy más személyt illet meg.

A kiadások és a bevételek tekintetében a költségvetésben adott felhatalmazás (az előirányzat) egy teljes évre (azaz tizenkét hónapra) szól.

Az éves költségvetés hazánkban a naptári évnek megfelelő költségvetés elfogadását jelenti, melyet január 1-je és december 31-e között kell végrehajtani. Az Áht. kifejezetten rögzíti, hogy a költségvetési év megegyezik a naptári évvel. Noha az Európai Unióban a költségvetési keretterv 7 éves időtartamra szól, az adott évre szóló konkrét előirányzatokat azonban ezekben az esetekben is külön fogadják el.

(Vannak országok, például Nagy-Britannia, ahol a költségvetési év április 1-jével, vagy az Amerikai Egyesült Államok, ahol pedig október 1-jével veszi kezdetét, tehát a költségvetési év nem esik egybe a naptári évvel, azonban a költségvetési év itt is teljes évet fog át. Számos európai országban – pl. Ausztria, Németország, Franciaország, Finnország, Norvégia – készítenek hosszabb távú – 3-5 évre kitekintő – költségvetési terveket.)

## **2.5. Az államháztartás alapelveinek szerepe és jelentősége a rendszer működésében**

### **2.5.1. Az alapelvek rendszerezése**

Egy demokratikus társadalomban alapvető követelmény, hogy az állam a közpénzeket valóban közzeladatok ellátására fordítsa, azokkal hatékonyan és átlátható módon gazdálkodjon. E cél megvalósításához arra van szükség, hogy az államháztartás rendszerében egységesen érvényesüljenek bizonyos alapelvek. Az államháztartási alapelvek olyan magatartási normák, amelyeket az államháztartáshoz tartozó valamennyi szervezetnek követnie kell a költségvetés tervezése, végrehajtása, a bevételek és kiadások számbavétele, valamint a beszámolás során. Szerepük akkor valósul meg, ha egyszerre és egymást erősítve jelennek meg. Az alapelvek a rendszer teljes működésének zsinórmértékét határozzák meg.



Az alapelvek abszolút érvényesülése nem lehetséges, szerepük az, hogy követendő elvként, „jelzőbójaként” működjenek. Az alapelvek érvényesítésének vannak jogi garanciái. Az alapelvek érvényesítését szolgáló joganyag egyrészt a költségvetés készítésével és az elszámolással kapcsolatos eljárási szabályokat rögzít, másrészt a költségvetés végrehajtásával és a gazdálkodással kapcsolatos magatartási szabályokat ír elő, harmadrészt pedig a pénzügyi folyamatok számbavételi módját határozza meg. Az érvényesített alapelvek köre és jogszabályokban való megjelenésük módja az idők során változik. Európai uniós csatlakozásunk és ezzel párhuzamosan a hazai támogatáspolitikát átalakulása például új alapelvek megjelenését és jogszabályokban való érvényesítését hozta magával. Az európai források fogadása a hazai szabályozás átalakítását kívánta meg.

A gazdálkodással szemben a jövedelemtulajdonosok, az adózók joggal várhatják el, hogy az államháztartás takarékosan gazdálkodjon. Kiemelkedő szerepe van a takarékos gazdálkodás követelményének.

Az alapelvek érvényesítését alapvetően az államháztartási törvény, az államháztartási törvény végrehajtására hozott rendeletek, valamint a minden gazdálkodó szervezetre érvényes számviteli törvény biztosítja.

A korábbi szabályozástól eltérően a hatályos Áht. nem nevesíti az államháztartás alapelveit, de a rendelkezések tartalmából, valamint az Alaptörvény közpénzügyi részének rendelkezéseiből azok levezethetők.

### **2.5.2. A nyilvánosság elve**

A nyilvánosság elve a közpénzekkel való gazdálkodás egyfajta „társadalmi” ellenőrizhetőségét biztosítja. Érvényre jutását számos jogi norma szolgálja.

Magyarország Alaptörvénye a következőképpen fogalmazza meg a nyilvánosság elvét: „A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyongazdálkodásra vonatkozó adatok közérdekű adatok.”

Hazánkban a legfontosabb államháztartási döntéseket (költségvetés elfogadása, módosítása, pótköltségvetés elfogadása, zárszámadás elfogadása) minden esetben demokratikusan választott képviselőkkel alkotott választott szervek – az Országgyűlés, az önkormányzati költségvetéseknél a helyi önkormányzati képviselő-testületek vagy közgyűlések – hozzák meg.

E döntések jellemzően jogszabályi formát öltenek (törvény, ill. önkormányzati rendelet). A jogszabályok nyilvánosak, azokat ki kell hirdetni, és a betérjesztés után azok tervezetei is nyilvánosak. A nyilvánosság az egész rendszer működésének alapelve. Az elv érvényesítésének jogszabályi garanciái kiterjednek a költségvetési ciklus valamennyi szakaszára (azaz a végrehajtás szakaszára is), mind a pénz-, mind a vagyongazdálkodásra, valamint az államháztartás valamennyi alrendszerére és valamennyi alapegységére. Az államháztartási szerveknek tájékoztatási kötelezettségük van, (elektronikus közzétételi kötelezettségük). A nyilvánosság – ésszerű – korlátja, hogy mindezek nem vonatkoznak az állam-, a szolgálati, a bank- és adótitkot képező adatokra, valamint a védelem alá tartozó személyes adatokra.

### **2.5.3. A tervezés és elszámolás alapelvei**

A *tervezés és elszámolás* közös szabályai közül a legfontosabbak:

- a költségvetés alapján történő gazdálkodás elve
- a programozás elve;
- a teljesség elve;

- a valódiság elve;
- az egységesség és áttekinthetőség elve;
- a globális fedezet elve;
- a bruttó elszámolás elve;
- a részletezettség elve.

#### ***A költségvetés alapján történő gazdálkodás elve***

A költségvetés alapján történő gazdálkodás elve azt jelenti, hogy az államháztartás egyes alrendszerében a gazdálkodást költségvetés alapján kell folytatni. A költségvetési év hazánkban megegyezik a naptári évvel. Az alapelv tartalmáról a korábbiakban már szóltunk, így annak ismételt kifejtésétől ehelyütt eltekintünk.

#### ***A programozás elve***

Az európai uniós csatlakozás egy új alapelv részleges megjelenését hozta a költségvetési tervezés rendszerébe, a programozás elvét. Az uniós támogatások felhasználásához és más hazai nagy programokhoz kapcsolódó, hosszú távú kötelezettségvállalások éves költségvetésen túli biztosítását jogszabályi változások tették lehetővé és kötelezővé, bár ezek az éves költségvetés elvét alapvetően nem borították fel.

#### ***A teljesség elve***

Alapvető szabály, hogy az államháztartás valamennyi alrendszerében minden pénzmozgásról el kell számolni, minden pénzügyi műveletet meg kell jeleníteni.

#### ***A valódiság elve***

A valódiság elve azt követeli meg, hogy az előirányzatokat mindig a ténylegesen szándékolt célokra irányozzák elő és használják fel, illetve a költségvetési elszámolásokban úgy jelenjenek meg mind a kiadások, mind a bevételek, hogy a tényleges helyzetről adjanak képet.

#### ***Az egységesség és áttekinthetőség elve***

Az egységesség elvének érvényre jutása azt feltételezi, hogy az állam valamennyi költségvetési műveletét egyetlen jogszabályba foglalják. Ily módon együtt szerepel valamennyi kiadás és bevétel, áttekintést engedve az államháztartás egészéről és annak részéről.

Az önkormányzati alrendszer tekintetében ez a törekvés nyilvánvalóan irracionális, tekintettel a helyi önkormányzatok nagy számára, valamint az önkormányzati saját bevételekre. Az egységesség elve így értelemszerűen a központi alrendszer szintjén érvényesül. A központi költségvetésben az alrendszernek átadott források és az önkormányzati alrendszerből a központi alrendszerbe befizetett források jelennek meg.

Az áttekinthetőség elve nem feltétlenül érvényesül egységesen az államháztartás két alrendszerében. A két nagy alrendszerben egyetlen kizárólagos, egységes szerkezetű és hasonló struktúrájú költségvetést nem lehet készíteni. A zárszámadást az elfogadott költségvetéssel összehasonlítható módon, az év utolsó napján érvényes szervezeti, besorolási rendnek megfelelően kell elkészíteni.

#### ***A globális fedezet elve***

A globális fedezet elve alapján a költségvetés bevételei a költségvetés kiadásokra összességükben nyújtanak fedezetet, azaz nincsen közvetlen pénzügyi összefüggés valamely bevételi előirányzat, illetve kiadási előirányzat között. Az egyes bevételi és kiadási tételek nem feleltethetők meg egymásnak.

A globális fedezet elve alól kivételt eredményezett az európai unióhoz való csatlakozás, azért, mert az államháztartás alrendszerei részére juttatott, az Európai Unióból származó források (a továbbiakban: EU források), adományok, segélyek elkülönített elszámolás mellett és kizárólag arra a célra használhatók fel, amelyre azokat az adományozó juttatta.

#### *A bruttó elszámolás elve*

A költségvetési bevételek és kiadások –törvényben szabályozott esetek kivételével – egymással szemben nem számolhatók el, teljes összegükben, azaz beszámítás nélkül kell szerepeltetni azokat a költségvetésben és a zárszámadásban. Ez az alapelv azokban különösen azokban az esetekben fontos követelmény, amikor a pénzügyi teljesítés „nettósítással”, azaz az egymással szemben fennálló egymemű tartozások beszámításával történik. A pénzügyi teljesítés tehát lehet nettósított, de a költségvetési előirányzatok és azok teljesítése nem.

Ha például egy helyi önkormányzat 100 ezer forinttal tartozik egy vállalkozónak és ugyanezen vállalkozónak lejárt tartozása a helyi önkormányzattal szemben 80 ezer forint, a pénzügyi teljesítés történhet beszámítással. A helyi önkormányzatnak ebben az esetben 20 ezer forintot kell a vállalkozó részére kifizetnie. A helyi önkormányzat költségvetésében azonban a bevételi előirányzatot nem lehet a kiadási előirányzattal összevonni, azaz a költségvetési bevételek előirányzatai között kell a 80 ezer forintot szerepeltetni, a költségvetési kiadások előirányzatai között pedig a 100 ezer forint tervezett kifizetést. Az elszámolás (előirányzatok teljesítése) természetesen szintén összevonás nélkül kell, hogy történjen a költségvetésben.

#### *A részletezettség elve*

A részletezettség elve teszi lehetővé az Országgyűlés, illetve a helyi önkormányzati képviselő-testületek (közgyűlések) számára a megalapozott döntéshozatalt, illetve a költségvetés figyelemmel kísérését. Az államháztartás alrendszereinek költségvetésében az egyes előirányzatokat részletesen kell megtervezni, előterjeszteni, elfogadni és elszámolni. A részletezettség elve garantálja, hogy csak a döntéshozó által szándékolt kiadások valósulnak meg, illetve csak a szándékolt bevételek kerülnek beszedésre.

### **2.5.4. A költségvetési források felhasználása során követendő alapelvek**

A költségvetési források felhasználása során követendő alapelvek:

- a felhasználási kötöttség elve;
- a közbeszerzési kötelezettség elve;
- az állami támogatások korlátozásának elve.

Az Európai Unióhoz való csatlakozásunk következtében olyan új alapelvek érvényesítésére volt szükség a magyar államháztartás szabályozásában, melyek nem csupán a tervezésre, elszámolásra, hanem az államháztartási források felhasználásának módjára is vonatkoznak. Ezen alapelvek érvényesítése ma már nem csak az uniós támogatások felhasználásához kapcsolódik, hanem kiterjed a hazai költségvetési források felhasználására is.

#### *A felhasználási kötöttség elve*

Egyes – az államháztartási rendszerből származó – támogatások előre meghatározott célhoz való kötöttségét és a felhasználással kapcsolatos számadási kötelezettséget foglalja magában. A felhasználási kötöttségnek két vonatkozása van. Egyfelől az EU források, adományok, segélyek elkülönített elszámolás mellett és kizárólag a meghatározott célra használhatók fel.

Másfelől az államháztartásból finanszírozott vagy támogatott természetes személyeknek, jogi személyeknek, ill. jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteknek számadási kötelezettségük van a részükre céljelleggel juttatott összegek rendeltetésszerű felhasználásáról. A nem rendeltetésszerűen használt összegek adók módjára behajthatóak.

A támogatást nyújtó állami szervezet a támogatások felhasználásáról szóló szerződésekben köteles ezeket a követelményeket érvényesíteni.

#### ***A közbeszerzési kötelezettség elve***

Az államháztartás alrendszereihez tartozó minden szervezet köteles – bizonyos beszerzési értékhatárokat meghaladóan – az árubeszerzési, építési-beruházási, ill. szolgáltatás-megrendelési célra előírányzott kifizetéseket, az e körbe tartozó kiadási előírányzatok felhasználását közbeszerzés alkalmazásához kötni. Az értékhatárokat, valamint az eljárás menetét a közbeszerzési törvény határozza meg.

#### ***Az állami támogatások korlátozásának elve***

Az EK Szerződés 87. cikk (1) bekezdése szerint „összeegyeztethetetlenek a közös piaccal azok a bármilyen formájú állami vagy állami forrásból biztosított támogatások – amelyek meghatározott vállalatoknak vagy egyes meghatározott árufeleségek termeléséhez, szolgáltatások nyújtásához biztosítanak kedvezményeket, és ezáltal a versenyt torzítják, vagy annak torzításával fenyegetnek – amennyiben a tagállamok közötti kereskedelmet befolyásolják.”

Automatikusan összeegyeztethetőek a közös piaccal a szociális támogatások és a természeti katasztrófák esetén nyújtott támogatások. Ezen kívül bizonyos – a szerződésben meghatározott esetekben – a Bizottság mentességet adhat az általános tilalom alól. E körben a Bizottság rendelet formájában felhatalmazhatja a tagállamot arra, hogy jogszabály alapján (csoportmentességi rendeletek) döntsön a támogatások jogszerűségéről (pl. kis értékű támogatásokról, a kis-középvállalkozások támogatásáról, foglalkoztatási támogatásokról stb.).

Más esetekben a Bizottság konkrét támogatási programoknak, illetve konkrét egyedi támogatásoknak adhat egyedi mentességet. Az állami támogatásokra vonatkozó szabályozást részletesen az EU jogszabályok tartalmazzák, mely rendelkezéseket a hazai jogszabályok is érvényesítik. E mentességi szabályokat és bejelentési kötelezettségeket pontosan kell ismerni, mert az alrendszerek hazai intervenciók intézkedései korlátaiként vagy lehetőségeiként kell számba venni őket.

## **2.6. Magyarország gazdasági stabilitása**

Elsősorban a gazdasági világválság motiválta 2008-ban a takarékos állami gazdálkodásról és a *költségvetési felelősségről* szóló 2008. évi LXXV. *törvény* megalkotását. A törvény rögzítette a felelős költségvetési politika célját: az államadósság hosszútávon fenntartható szintjének elérése a költségvetés tartósan egyensúly-közeli állapotának biztosítása révén.

A törvény rendelkezései két kérdéskört szabályoztak:

- egyrészt a központi alrendszert érintő költségvetés-politikai elveket és követelményeket rögzítettek, másrészt
- rendelkeztek a törvény által életre hívott Költségvetési Tanács feladat- és hatásköréről, valamint a testület és tagjai jogállásáról.

A törvény ma már nem hatályos.

A közpénzekkel való takarékos gazdálkodás, a költségvetési egyensúly megteremtése és hosszú távú fenntartása, valamint az államadósság csökkentése olyan kiemelt gazdaságpolitikai célok, hogy az ezek megvalósítását szolgáló legalapvetőbb elvek magasabb szinten, Magyarország Alaptörvényében kerültek megfogalmazásra.

Az Alaptörvény közpénzekkel foglalkozó részének alábbi rendelkezéseit emeljük ki ebben a körben:

- Törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti.
- Az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét. Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza. Ezekről a szabályokról csak különleges jogrend idején, az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben, vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén, a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben lehet eltérni.
- A Kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani.
- A központi költségvetés végrehajtása során – a különleges jogrend esetére meghatározott kivételekkel – nem vehető fel olyan kölcsön, és nem vállalható olyan pénzügyi kötelezettség, amely azt eredményezné, hogy az államadósság meghaladja a teljes hazai össztermék felét.
- Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja – a különleges jogrend esetére meghatározott kivételekkel – a központi költségvetés végrehajtása során nem vehető fel olyan kölcsön, és nem vállalható olyan pénzügyi kötelezettség, amelynek következtében az államadósságnak a teljes hazai össztermékhez viszonyított aránya a megelőző évben fennállóhoz képest növekedne.
- Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.

Az Országgyűlés az ország pénzügyi stabilitása és a költségvetési fenntarthatóságának biztosítása érdekében, a központi költségvetésről szóló törvény megalapozottságának független vizsgálata, valamint az államadósság csökkentésének elősegítése céljából az Alaptörvény fenti rendelkezéseinek végrehajtására megalkotta a Magyarország *gazdasági stabilitásáról* szóló 2011. évi CXCV. *törvényt* (a továbbiakban: Stabilitási törvény).

A Stabilitási törvény az alábbi kérdésköröket szabályozza:

- az államadósság csökkentése (az államadósság fogalma, számítása, adósságcsökkentés, az államadósság keletkezését és növekedését korlátozó szabályok),
- Államadósság Kezelő Központ (az Államadósság Kezelő Központ jogállása, feladatai),
- a Költségvetési Tanács (tagjai, feladata, hatásköre, működésének szabályai, szerepe az államadósság mértékének vizsgálatában),
- a közteherviselés alapvető szabályai.

### ***A Költségvetési Tanács***

A Költségvetési Tanács az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv, amely a központi költségvetés megalapozottságát vizsgálja. A Költségvetési Tanács törvényben meghatározott módon közreműködik a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében. A központi költségvetésről szóló törvény elfogadásához a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása szükséges. A Költségvetési Tanács tagja a Költségvetési Tanács elnöke, a Magyar Nemzeti Bank elnöke és az Állami Számvevőszék elnöke. A Költségvetési Tanács elnökét a köztársasági elnök nevezi ki hat évre. ) A Költségvetési Tanács elnökének büntetlen előéletű, magyar állampolgárságú, kiemelkedő szakmai ismeretekkel, illetve tapasztalattal rendelkező közgazdász nevezhető ki.

A ***Költségvetési Tanács*** (a továbbiakban: Tanács) testületként eljárva vesz részt a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében és az államadósság mértékére vonatkozó előírások betartásának ellenőrzésében.

A Tanács kizárólag az Alaptörvénynek és a törvényeknek alárendelve végzi tevékenységét, tanács tagjai önállóan alakítják ki véleményüket, álláspontjuk képviselőként függetlenek egymástól.

Az Állami Számvevőszék elnökének és a Magyar Nemzeti Bank elnökének a Tanács munkájában végzett tevékenysége nem érinti e szervezetek törvényben meghatározott feladatait. A Tanács és annak tagjaként eljáró személy által képviselt álláspont, meghozott döntés az Állami Számvevőszék elnökét és a Magyar Nemzeti Bank elnökét elnöki feladatainak ellátása során nem köti.

A ***Tanács feladatai*** a Stabilitási törvény alapján az alábbiak:

- véleményt nyilvánít a központi költségvetésről szóló törvény tervezetéről,
- dönt a központi költségvetési törvény elfogadásának feltételeként az Alaptörvényben meghatározott előzetes hozzájárulásról,
- véleményt nyilváníthat a költségvetés tervezésével, végrehajtásával, a közpénzek felhasználásával, továbbá az államháztartás helyzetével kapcsolatos bármely kérdéssel,
- félévente véleményt nyilvánít a költségvetés tervezésével, végrehajtásával, a közpénzek felhasználásával kapcsolatos, vagy azzal összefüggő bármely kérdéssel,
- megállapítja a Tanács ügyrendjét.

A Kormány a központi költségvetésről szóló törvény tervezetét – ideértve a központi költségvetésről szóló törvénynek a fejezetek főösszegét, illetve a költségvetési hiány vagy többlet mértékét érintő módosítását is – részletes számításokkal alátámasztva, és a jogszabályváltozások költségvetési hatását bemutatva véleménynyilvánítás céljából köteles megküldeni a Tanácsnak, amely a tervezet kézhezvételét követő tíz napon belül a tervezetre vonatkozó véleményét megküldi a Kormány részére. A Tanács véleményében a tervezetre észrevételeket tehet, valamint – ha a tervezettel kapcsolatban annak hitelességére vagy végrehajthatóságára vonatkozóan alapvető ellenvetései vannak – a tervezettel való egyet nem értését jelzi.

A Kormány a tervezetet a Tanács véleményének kézhezvételét vagy – költségvetési tanácsi vélemény hiányában – az említett határidő eredménytelen elteltét követően nyújthatja be az Országgyűlésnek.

A Tanácsnak a költségvetési törvény tervezetével kapcsolatban vétőjoga van. Ez azt jelenti, hogy a Tanács egyet nem értése esetén – amennyiben ezt az említett határidőig jelezte – a Kormány a tervezetet ismétlenül köteles megtárgyalni, és azt követően nyújtja be az Országgyűlésnek.

A Stabilitási törvény részletes szabályozást tartalmaz a Tanács államadósság mértékének vizsgálatához kapcsolódó eljárása tekintetében, amely a költségvetési törvényjavaslat tárgyalásának a főösszegekről való döntést követő részletes vitájához, a költségvetési törvényjavaslat záróvitájához, valamint a költségvetési törvény – főösszegét is érintő – módosításához kapcsolódik.

A költségvetési törvényjavaslat tárgyalása során az Országgyűlésnek a költségvetés fejezeti főösszegeit érintő szavazása után az Országgyűlés elnöke egy napon belül tájékoztatja a Tanácsot az elfogadott fejezeti főösszegekről, valamint bemutatja az elfogadott módosító indítványok részletes számszaki hatását.

A szavazást követően újból megnyitott részletes vita lezárását követő szavazás alapján elkészített egységes költségvetési törvényjavaslatot az Országgyűlés elnöke haladéktalanul megküldi a Tanácsnak.

A Tanács megvizsgálja, hogy az egységes javaslat megfelel-e az államadósság mértékére az Alaptörvényben foglalt követelményeknek (az „államadósság-szabálynak”). A Tanács véleményéről az egységes javaslat kézhezvételét követő három napon belül írásban tájékoztatja az Országgyűlés elnökét. Ha a Tanács véleményében azt állapítja meg, hogy az egységes javaslat elfogadása az államadósság-szabály megsértését eredményezné, abban az esetben véleményét részletesen indokolja. A Kormány e vélemény alapján zárószavazás előtti módosító javaslatot nyújt be annak érdekében, hogy a költségvetési törvényjavaslat megfeleljen az államadósság-szabálynak. A módosító indítvány a költségvetési törvényjavaslat korábban már megszavazott módosító indítvánnyal érintett részének megváltoztatását, újbóli megállapítását is tartalmazhatja.

A költségvetési törvényjavaslat záróvitája során a Tanács a zárószavazás előtti módosító javaslatokról véleményt nyilvánít, hogy azok megfelelnek-e az államadósság-szabálynak. A Tanács az Alaptörvényben előírt előzetes hozzájárulásáról a költségvetési törvényjavaslat zárószavazása előtt nyilatkozik. Amennyiben a Tanács az előzetes hozzájárulását megtagadja, a törvényjavaslat zárószavazását el kell halasztani.

A Kormány ebben az esetben haladéktalanul köteles olyan zárószavazás előtti módosító javaslatot benyújtani, amely alapján a törvényjavaslat megfelel az államadósság-szabálynak.

Ezen eljárásban más módosító indítvány nem nyújtható be. Ezt az eljárást mindaddig kell folytatni, amíg a Tanács – a zárószavazás előtti módosító javaslat megfelelőségének kinyilvánításával – meg nem adja előzetes hozzájárulását a költségvetési törvényjavaslat elfogadásához.

A központi költségvetéséről szóló törvény módosítását tartalmazó olyan törvényjavaslat, amely – a megszavazott módosító indítványokra, zárószavazás előtti módosító javaslatokra is tekintettel – megváltoztatná a központi költségvetés bevételeinek és kiadásainak főösszegét, növelné a költségvetési hiány mértékét, a Tanács előzetes hozzájárulása alapján bocsátható zárószavazásra. Az Országgyűlés elnöke a törvényjavaslatot és az ahhoz kapcsolódóan elfogadott módosító indítványok, zárószavazás előtti módosító javaslatok szövegét az előzetes hozzájárulás megadása céljából haladéktalanul megküldi a Tanács részére.

A Tanács döntését a záró vita lezárását követően három napon belül közli az Országgyűlés elnökével. A Tanács az előzetes hozzájárulás megtagadásáról hozott döntését részletesen indokolja. Ha a Tanács az előzetes hozzájárulás megadását megtagadja, a Kormány a Tanács döntését megalapozó indokolásban foglaltak alapján zárószavazás előtti módosító javaslatot készít, amely – a Tanács döntésében meghatározott követelményeknek történő megfelelés céljából – a törvényjavaslat bármely rendelkezését módosíthatja. Ezen eljárásban más módosító indítvány nem nyújtható be. A törvényjavaslat zárószavazása azt követően tartható meg, hogy a Tanács az annak elfogadásához szükséges előzetes hozzájárulását az ismertetett eljárás szerint megadta.

## 2.7. Az államháztartás bevételei és kiadásai

### 2.7.1. Az államháztartás bevételei

#### *A közbevételek rendszere*

Az államháztartás valamennyi költségvetési bevétele közbevételnek minősül, függetlenül az adott pénzeszköz eredetétől (azaz hogy mely természetes vagy jogi személy fizeti be) és jogcímétől.

A közbevételeket alapvetően a *közbevétel alapjául szolgáló jogviszony* jellege szerint csoportosít-hatjuk:

- közhatalmi és
- magánjogi bevételekre.

A közbevételek egy része egyértelműen közjogi jogviszony alapján keletkezik, azért, mert az állam a közhatalom letéteményeseként közhatalmát gyakorolva állapít meg különböző fizetési kötelezettségeket. Minderre figyelemmel a közbevételek ezen körét közhatalmi bevételeknek hívjuk. A közhatalmi bevételek teszik ki körülbelül az összes bevétel 85-90%-át, vagyis a közhatalmi bevételek az államháztartás meghatározó bevételei.

A magánjogi bevételek az állam tulajdonosi pozíciójából erednek, ezek alapja polgári jogi jogviszony. Az államháztartás központi alrendszere, vagy a helyi önkormányzatok költségvetésének tulajdonosi mivoltához köthető bevételeit képezik például a privatizációból származó bevételek; a koncessziós szerződésekből származó bevételek (koncessziós díjak); az állami (önkormányzati) tulajdonú tőke után befolyó bevételek (pl. kamat, osztalék, bérleti díj), a költségvetési szervek tevékenységéből származó egyes bevételek (pl. vállalkozási tevékenységek bevételei).

#### *A közhatalmi bevételek (fizetési kötelezettségek)*

A közhatalmi bevételek alkotmányos alapja a közteherviselés alkotmányos alapelve, melyet az Alaptörvény a következőképpen fogalmaz meg: „Teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez.

A közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulás mértékét a gyermeket nevelők esetében a gyermeknevelés kiadásainak figyelembevételével kell megállapítani.”

A *közteherviselés* részletes szabályait a Stabilitási törvény tartalmazza. Magyarországon *minden természetes személy, jogi személy és más jogalany*

- adó, járulék, hozzájárulás, vagyonszerzési illeték, bírság, pótlék vagy más hasonló – az állam közvetlen ellenszolgáltatása nélküli – rendszeres vagy rendkívüli fizetési kötelezettség, továbbá
- az állami közhatalom birtokában nyújtható szolgáltatásért, eljárásért fizetendő eljárási és felügyeleti illeték, igazgatási szolgáltatási díj, pótdíj teljesítésével járul hozzá a közös szükségletek fedezetéhez.

A felsoroltak a fizetési kötelezettség általános formái. Fizetési kötelezettséget előírni, a fizetésre kötelezettek körét, a fizetési kötelezettség mértékét, a kedvezmények, mentességek körét és mértékét megállapítani kizárólag törvényben, vagy törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendeletben lehet, kivéve, ha az Európai Unió kötelező jogi aktusa vagy nemzetközi szerződés eltérően rendelkezik.

A főszabálytól eltérően kivételesen a *fizetési kötelezettség* a fentieken *kívül* egyéb jogszabályban is *szabályozható*.



E kivételek az alábbiak:

- Törvény felhatalmazása alapján a Kormány rendeletben állapíthatja meg a bírság, pótlék mértékét. 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, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének elnöke és a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnöke rendeletben igazgatási szolgáltatási díjat, pótdíjat állapíthat meg.
- Az adópolitikáért felelős miniszter a jogalanyok szélesebb körét érintő rendkívüli esemény, elemi csapás esetén indokolt esetben rendeletet alkothat az illeték megállapításának mellőzéséről és az ehhez kapcsolódó eljárási szabályokról.

Az új fizetési kötelezettséget megállapító törvényben meg kell határozni, hogy a bevétel az államháztartás mely alrendszerének bevételét képezi. Fizetési kötelezettségből származó bevétel államháztartáson kívüli szervezetet közvetlenül kizárólag törvény – igazgatási szolgáltatási díj, pótdíj esetében törvény felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendelet – kifejezett rendelkezése alapján illetheti meg.

Garanciális szabály, hogy jogszabály a hatálybalépését megelőző időszakra vonatkozóan nem növelheti a fizetési kötelezettséget, nem bővítheti a fizetésre kötelezettek körét, illetve nem szüntethet meg vagy korlátozhat kedvezményt, mentességet. A fizetési kötelezettség keletkezésekor hatályban lévő jogszabályok által előírt fizetési kötelezettséghez képest jogalanyok utólagosan meghatározott csoportjának nem adható jogszabályban visszamenőlegesen olyan fizetési kedvezmény, mentesség, amely a fizetési kötelezettség összegét csökkenti (kivéve ha ez az Európai Unió kötelező jogi aktusának vagy nemzetközi szerződésnek való megfelelés miatt szükséges, vagy ha a kedvezmény vagy mentesség a fizetési kötelezettség teljesítésére köteles természetes személyek vagy más jogalanyok teljes körét megkülönböztetés nélkül érinti).

Alapvető követelmény, hogy új fizetési kötelezettséget előíró, vagy a korábbinál a fizetésre kötelezett szempontjából kedvezőtlenebb előírásokat tartalmazó jogszabály megismeréséhez, alkalmazására való felkészüléshez kellő idő álljon rendelkezésre. Ennek érdekében a törvény előírja, hogy a fizetési kötelezettséget megállapító, a fizetésre kötelezettek körét bővítő, a fizetési kötelezettség terhét növelő, a kedvezményt, mentességet megszüntető vagy korlátozó jogszabály kihirdetése és hatálybalépése között legalább 30 napnak el kell telnie.

Új fizetési kötelezettség megállapítása során figyelemmel kell lenni a költség-haszon elvre, vagyis arra, hogy annak kivetésével, beszedésével, nyilvántartásával, ellenőrzésével összefüggő adminisztrációs költségek ne legyenek aránytalanul magasak a fizetési kötelezettségből származó bevétel összegéhez képest, illetve azokat nem haladhatják meg.

A fizetésre kötelezettek körét, a fizetési kötelezettség mértékét, a kedvezmény, mentesség körét és mértékét, valamint az új fizetési kötelezettséget megállapító törvényt kizárólag ezzel azonos vagy hasonló életviszonyokat szabályozó törvényben lehet módosítani vagy hatályon kívül helyezni. A fenti szabályoktól csak különleges jogrend idején, az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben, vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén, a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben lehet eltérni.

A fizetési kötelezettség megállapításakor a gyermekvállalás és -nevelés költségeit családi kedvezmény formájában kell figyelembe venni. A családi kedvezmény gyermekekénti mértékét a gyermekszámtól függően eltérően kell megállapítani, azzal, hogy magasabb mértékű családi kedvezményt három- vagy több gyermek nevelése, gondozása esetén kell nyújtani. A családi kedvezmény gyermekekénti mértéke nem lehet alacsonyabb a megelőző költségvetési évre megállapított mértéknél.

A **közhatalmi bevételek csoportosítása**. A közhatalmi bevételeket (mint az államháztartás javára előírt fizetési kötelezettségeket) három alcsoportra indokolt felosztani:

- az adójellegű bevételekre,
- a díjjellegű bevételekre,
- a szankciójellegű bevételekre.

Az adójellegű bevételek tisztán fiskális pénzforrások, e bevételek ellenében nem áll semmilyen közvetlen ellenszolgáltatás. Az államnak (a helyi önkormányzatnak) e körben csak a bevétel beszedésével összefüggő adminisztratív költségei merülnek fel. Az adójellegű bevétellel kapcsolatos fizetési kötelezettség keletkezése nem függ az adójellegű befizetés kötelezettjétől. A kötelezettség nem a kötelezett választásától függően, illetőleg nem a kötelezett magatartásának következményeként keletkezik. Az ilyen bevételek elnevezésüktől függetlenül adójellegű bevételek.

Adójellegű bevételek megjelennek a központi alrendszerben (pl. általános forgalmi adó, személyi jövedelemadó, társasági adó, vagyonszerzési illeték), a társadalombiztosítási alapok bevételeiben (TB járulékok), az elkülönített állami pénzalapoknál (pl. munkaerő-piaci alapba fizetett járulékok, szakképzési hozzájárulás, innovációs járulék), illetve a helyi önkormányzati alrendszerben is (helyi adók bevételei).

Közgazdasági megközelítésben az adójellegű bevételeket általában tovább csoportosítják abból a szempontból, hogy a fizetési kötelezettség a termékek, szolgáltatások vásárlásához kapcsolódik (pl. általános forgalmi adó), magánszemélyek vagy vállalkozások jövedelmét terheli (pl. személyi jövedelemadó, illetve társasági adó), vagyon birtoklásához kapcsolható (pl. építményadó, telekadó, gépjárműadó), illetve a társadalombiztosítás költségeihez való hozzájárulást jelent. Hazánkban jelenleg az európai átlaghoz képest magasak a TB járulékok és a termékek, szolgáltatások után fizetett adók, és alacsony a jövedelmi és vagyoni típusú adók aránya.

A díjjellegű fizetésre kötelezett személyek – szemben az adófizetésre kötelezettekkel – befizetésük fejében közvetlen ellenszolgáltatásban részesülnek. A díj összege közgazdasági értelemben nem tekinthető a díjfizető által igénybe vett szolgáltatás árának, bár adott esetben a piaci viszonyokra, az értékarányosságra utaló jelek is kimutathatók.

Így például az intézményi díjak körében az intézményi szolgáltatás költségei részét képezik a díjkalkulációnak, ugyanakkor a díj megállapításánál más fontos szempontok (pl. szociális körülmények) is szerephez jutnak.

A díjak megállapításánál fontos törvényi korlátot képez az a rendelkezés, miszerint a fizetendő díj mértéke nem haladhatja meg az adott eljárással (szolgáltatással) felmerülő költségeket. Változó költségigényű eljárások (szolgáltatások) esetében a díj összegét általánnyal jelleggel kell meghatározni. A legfontosabb díjjellegű fizetési kötelezettségek a különböző államigazgatási és bírósági eljárási illetékek, az igazgatási szolgáltatási díjak, a bírósági szolgáltatási díjak, továbbá egyes költségvetési szervek intézményi térítési díjai.

A közigazgatás által alkalmazott különféle jellegű szankciók közül a direkt pénzbeli formát öltő és költségvetési bevételt jelentő bírságok (pl. az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt kiszabott bírság, szabálysértési bírság, környezetvédelmi bírság) képeznek közbevételet.

#### ***A közhatalmi bevételek beszedése***

Az államháztartási rendszer valamely alrendszerét megillető közbevételek teljesítése a pénzügyi igazgatási szervek (hatóságok) oldaláról nézve közbevétel-teljesítési kötelezettségként jelentkezik. Mint láttuk, ugyanez a folyamat a befizető magyar vagy külföldi polgár, gazdálkodó szervezet, illetve társadalmi szervezet oldaláról nézve fizetési kötelezettséget jelent.

E fizetési kötelezettségek nagyobb részükben (valamennyi adó, járulék és hozzájárulás, továbbá az illetékek köréből a vagyonszerzési illeték) adójellegűek, s erre tekintettel kiemelkedően garanciális jelentősége van a fizetési kötelezettségek teljesítésével, az adók, járulékok beszedésével kapcsolatos pénzügyi igazgatási, hatósági jogalkalmazási tevékenységnek.

Az adójellegű bevételek körében keletkező fizetési kötelezettség olyan pénzügyi jogviszony, amelynek alanyai egyfelől az adóhatóság, másfelől pedig a fizetési kötelezettség alanya, az adózó.

Adózónak minősül az a természetes vagy jogi személy, akinek vagy amelynek adókötelezettségét törvény írja elő. Az adózó adókötelezettsége magában foglalja a fizetési kötelezettség és a költségvetési támogatás megállapítása, megfizetése vagy kiutalása érdekében végzett bejelentést, nyilatkozattételt, adó-megállapítást, adóbevallást, adófizetést és adóelőleg-fizetést, bizonylat kiállítását és megőrzését, nyilvántartások vezetését (könyvvezetést), adatszolgáltatást, illetőleg adólevonást, adóbeszedést.

Adóhatóságok a Nemzeti Adó- és Vámhivatal és szervei (állami adóhatóság), valamint a települési önkormányzat jegyzője (önkormányzati adóhatóság).

Az adóhatóságok feladata a fizetési kötelezettségek, illetve a költségvetési pénzügyi támogatások megállapítása, nyilvántartása, az adó beszedése, végrehajtása, a költségvetési támogatás, valamint az adó-visszaigénylés és az adó-visszatérítés kiutalása, továbbá – az adóbevétel jogellenes megrövidítésének, a költségvetési támogatás jogosulatlan igénybevételének megelőzése és megakadályozása, illetve az adókötelezettség megsértésének feltárása érdekében – az adókötelezettség teljesítésének ellenőrzése.

Az adóigazgatási eljárásban az adózók és az adóhatóságok jogait, illetőleg kötelezettségeit az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény állapítja meg, tehát az adózó és az adóhatóság között létrejövő pénzügyi jogviszonynak e törvény ad eljárásjogi keretet. Ugyanakkor, ha valamely eljárásjogi vonatkozásról ez a törvény nem tartalmaz rendelkezést, szubszidiárius jelleggel a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) rendelkezései alkalmazandók. Az Art. előírásai azt határozzák meg, hogy a Ket. mely rendelkezéseit nem kell az adóeljárások során alkalmazni.

Az adóhatóságok körében megkülönböztetett helye és szerepe van az állami adóhatóságnak. 2011. január 1-jétől az állami adóhatóság a korábbi Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal, valamint Vám- és Pénzügyőrség közös jogutódjaként a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV), amely államigazgatási és fegyveres rendvédelmi feladatokat is ellátó kormányhivatal. A NAV felügyeletét a miniszterelnök által kijelölt miniszter látja el. A NAV önállóan működő és gazdálkodó központi költségvetési szerv, amely a központi költségvetésben önálló fejezetet képez.

Az önkormányzati adóhatóságként működő települési önkormányzati jegyzők kompetenciája magában foglalja a helyi adókat (építményadó, telekadó, kommunális adó, idegenforgalmi adó, helyi iparüzési adó), valamint egyes központi adókat, például a gépjárműadót.

### **2.7.2. Az államháztartási kiadások**

Az államháztartási kiadások teljes összegét – annak érdekében, hogy a döntéshozók a költségvetési terv elfogadásakor, valamint a beszámolás során pontosabb képet kapjanak a források felhasználásáról – közgazdasági értelemben és funkcionális megoszlás szerint is csoportosítják. A közgazdasági felosztás elsősorban arról ad információt, hogy az adott évben felhasználandó, illetve felhasznált állami források mennyiben szolgálják a jövőbeli fejlődést. A funkcionális felosztás ismeretében pedig jobban áttekinthető, hogy az adott évben mely közfeladatokat ellátása kap súlyponti szerepet, mely közfeladatok ellátása igényel többletforrásokat, illetve mely közfeladatokra csoportosítanak át (szándékosan vagy kényszerűen) állami forrásokat.

Az államháztartási törvény írja elő, hogy a költségvetés készítésekor, illetve a zárszámadáskor a bevételeket és kiadásokat milyen tagolásban kell az országgyűlés elé beterjeszteni. Jelenleg közgazdasági és funkcionális tagolásban.

Az államháztartási kiadások funkciók szerinti csoportosítása

Az államháztartási kiadásokat a leggyakrabban abból a szempontból csoportosítják, hogy a közfeladatok mely körének – azaz milyen állami funkcióknak – az ellátását biztosítják.

Az *államháztartási kiadások* alapvetően *négy funkció* (funkciócsoport) valamelyikének *ellátásához* kapcsolódnak. Ezek a következők:

- állami működési funkciók;
- jóléti funkciók;
- gazdasági funkciók;
- a hiány, az államadósság kezeléséhez kapcsolódó funkciók.

A kiadások közül az államadósság kezeléséhez kapcsolódó kiadások a korábban felhalmozott adósság mértéke és a hitelfelvétel feltételei szerint meghatározottak, és jelentősen befolyásolják a többi funkcióra fordítható kiadás mértékét. Az államadósság 2002-től újra folyamatosan és intenzíven nő, de ez a növekedés – a GDP gyors növekedési üteme, az adósságállomány kedvező összetétele és a hitelfelvetelek előnyös feltételei miatt – 2005-ig nem eredményezte a kamatkidadások arányának érdemi növekedését. 2006-tól kezdődően azonban újra növekedik, ezért napjaink kormányzati pénzügyi politikájának kiemelt célja az adósságállomány és ezzel összefüggésben az adósságszolgálattal kapcsolatos költségvetési kiadások mérséklése.

Az állami működési funkciók csoportjába a jogalkotási és igazgatási, a külügyi, a honvédelmi, a rend- és jogvédelmi és az igazságszolgáltatási feladatok tartoznak. E funkciókört gyakran „tradicionális” (hagyományos) funkcióknak is nevezik, mivel ezeket a feladatokat az állam – különböző államhatalmi, államigazgatási, igazságszolgáltatási, fegyveres és rendvédelmi szervei útján, később a helyi és köztisztviselői típusú önkormányzatok közbejöttével – a társadalom állami típusú megszervezésének kezdetétől valamilyen formában ellátja. E funkciókör egyidős az első állam kialakulásával, és az állami lét szükségszerű velejárója. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy ebben a funkciókörben nincsenek jelentős minőségi változások, hangsúlyeltolódások, illetve nem jelentkezik e körbe tartozó új feladatok.

Az állam jóléti funkciója történetileg jóval később, az állami gondoskodó szerep megjelenésével párhuzamosan alakult ki. E funkció kezdetei a XIX. század második felére nyúlnak vissza, valódi kiteljesülése azonban már a XX. század második felének a produktuma. A jóléti funkció működése ugyanis nagymértékben egybeforrott a jóléti állam eszmekörével. E funkció esetében az újraelosztás egyszerre célként és eszközként is megjelenik.

A redisztribúció sok esetben – a tényleges lakossági jövedelmeknek az eredeti jövedelemelosztástól való eltérítésével – a szegényebb társadalmi rétegek leszakadásának, ellehetetlenülésének megakadályozását célozza.

A szoros értelemben vett *jóléti funkció* egyes fontosabb *részterületei* az alábbiak:

- az állami-önkormányzati szociális ellátó rendszer működtetése (szociális otthonok, pénzügyi segélyezési formák, természetbeni juttatások, hajléktalanokról való gondoskodás stb.);
- az állami-önkormányzati egészségügyi ellátó rendszer működtetése (egészségügyi alapellátás, járó- és fekvőbeteg szakellátás, egyéb egészségügyi szolgáltatások stb.);
- az állami nyugdíjrendszer és egészségbiztosítási rendszer fenntartása (közös kockázatvállaláson és a szolidaritás elvén nyugvó kötelező társadalombiztosítás működtetésével);

- a munkanélküliség kezelése (segélyezés, passzív és aktív foglalkoztatáspolitikák stb.);
- az állami-önkormányzati oktatási rendszer működtetése (óvodai ellátás, alapfokú, középfokú közoktatás, felsőoktatás stb.);
- az állami gyermek- és ifjúságvédelem intézményrendszerének fenntartása (nevelési segélyek, gyámhatósági eszközök, ifjúságpolitika stb.)

A klasszikus jóléti funkciók mellett gyakran e körbe sorolják a lakástámogatásokat, illetve a kultúra és a sport támogatását. A modern polgári demokráciákban, különböző mértékben, de mindenhol erős az állam jóléti szerepköre, és az államháztartás kiadásai között általában e kiadáskör a legmagasabb.

Az ebbe a kategóriába tartozó kiadások teszik ki az európai országok átlagában az összes államháztartási kiadás több mint 60 %-át, és meghaladják a GDP 30 %-át. Hazánkban e kiadások aránya az államháztartási kiadásokon belül a rendszerváltástól 1997-ig közel 70 %-ról kb. 55 %-ra csökkent, 2002-ig ezen a szinten stagnált, majd újra növekedésnek indult, és 2004-től újra meghaladta a 60 %-os értéket. A GDP-hez viszonyítva a jelenlegi magyar érték az EU átlaghoz – a 30 %-hoz – közelít, azonban a kohéziós országokhoz képest kissé magas. Ez azt jelzi, hogy többet költünk jóléti kiadásokra, mint amennyit gazdasági fejlettségünk és teherbírásunk elbír.

A modern európai országok legnagyobb problémája, hogy a romló demográfiai helyzet, az egészségügy és oktatás területén végbement technikai fejlődés, és az ezzel együtt járó növekvő költségek miatt az államháztartások nem tudnak lépést tartani a jóléti szolgáltatások iránti növekvő szükségletekkel. A legtöbb európai országban – így nálunk is – napirendre került az ún. nagy ellátó rendszerek (nyugdíj- és egészségbiztosítási rendszer, egészségügyi ellátás, szociális ellátó rendszer) reformja, ami gyakorlatilag a támogatások szigorodó feltételeit, a biztosítási elv fokozott érvényesítését, az öngondoskodás és – a szolgáltatások területén – a piaci szereplők térnyerését jelenti.

Az állami funkciók mondhatni „legfiatalabbika” a gazdasági funkció. Az állam e funkciójának megvalósítása részben nem követhető nyomon közvetlenül az államháztartási kiadások szerkezetében, mivel az államháztartás közvetett gazdasági hatásához kötődik. Amint azt az első fejezetben láttuk, a klasszikus és a jóléti funkciók kiadásainak is vannak gazdasági hatásai. Vannak azonban olyan államháztartási kiadások, melyek közvetlenül a gazdasági funkció megvalósítását szolgálják. E kiadások a kormányzat által szervezett vagy támogatott gazdasági tevékenységekhez kötődnek.

Általában e körbe sorolható a műszaki infrastruktúra fejlesztése (közlekedés, energiaellátás, vízellátás, szennyvízelvezetés és -tisztítás stb.), közművek üzemeltetése, vagy/és a közművállalatok támogatása, valamint mindazok a vállalkozásoknak juttatott támogatások, melyek a gazdaságfejlesztést vagy a gazdasági erőforrások újraelosztását szolgálják (pl. agrártámogatások, kis- és középvállalatok támogatása, K+F támogatása, regionális támogatások).

Európai átlagban a gazdasági funkciókra fordított kiadások aránya az államháztartáson belül nem éri el a 10 %-ot, GDP arányosan pedig 4-5 %, de a fejlődésben elmaradt, felzárkózó országokban általában magasabb. Magyarországon 2000-ig 10 % körül alakult az e funkcióra fordított kiadások aránya, azóta kis mértékben nőtt. Ma az államháztartási kiadások 13-15 %-át, a GDP 7-8 %-át fordítjuk közvetlen gazdasági kiadásokra, mely érték már körülbelül megfelel a felzárkózó országok átlagának.

## **2.8. A nemzeti vagyon, gazdálkodás a nemzeti vagyonnal**

### **2.8.1. A nemzeti vagyon fogalma, rendeltetése**

Az államháztartás bevételei biztosítják azokat a pénzeszközöket, amelyekből az állami feladatok ellátásával, illetve finanszírozásával kapcsolatos kiadások teljesíthetők.

A közfeladatok megvalósításához nemcsak pénzeszközök, hanem más vagyonelemek is szükségesek (épületek, építmények, járművek, gépek, berendezések, szellemi termékek, vagyoni értékű jogok, készletek stb.).

A bevételekben és kiadásokban „gondolkodó” költségvetési – folyó – gazdálkodás és az „állományszemléletű” vagyongazdálkodás között szoros kapcsolat áll fenn, amelynek igazolására néhány példát említünk. A vagyontárgyak (épületek, műszerek, járművek stb.) karbantartása, javítása kiadásokkal jár, amelyeket a költségvetésben előirányzatként biztosítani kell. Pl. a vagyon bővítéséhez (épület-beruházás, járművásárlás, készletbeszerzés) szintén kiadási előirányzat kapcsolódik a költségvetésben. A vagyon értékesítése, hasznosítása (pl. telekértékesítés, épület bérbeadása stb.) a költségvetés oldaláról nézve azonnal felhasználható bevételt jelent.

A nemzeti vagyonra vonatkozó alapvető szabályokat az Alaptörvény és a rendelkezéseinek végrehajtására alkotott, a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény tartalmazza. Az Alaptörvény megfogalmazásában „az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevételé.”

Az Alaptörvény a *nemzeti vagyonnal* való *gazdálkodáshoz* kapcsolódóan az alábbi *alapelveket* fogalmazza meg:

- Nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevételével.
- Nemzeti vagyon átruházására vagy hasznosítására vonatkozó szerződés csak olyan szervezettel köthető, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint az átruházott vagy hasznosításra átengedett nemzeti vagyon kezelésére vonatkozó tevékenysége átlátható.
- Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint.

***Nemzeti vagyonba tartozik:***

- az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló dolgok,
- az előző pontba nem tartozó, az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő dolog,
- az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő pénzügyi eszközök, továbbá az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető társasági részesedések,
- az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető bármely 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 légiközlekedési kibocsátási egység, valamint az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló törvény szerinti kiotói egység,
- az állami fenntartású közgyűjtemények (muzeális intézmények, levéltárak, közgyűjteményként működő kép- és hangarchívumok, valamint könyvtárak) saját gyűjteményeiben nyilvántartott kulturális javak,
- a régészeti lelet,
- a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről szóló törvény szerinti nemzeti adatvagyon.

A *nemzeti vagyonról szóló törvény hatálya nem terjed ki* az alábbi, nemzeti vagyonba tartozó vagyonelemekre:

- az államháztartás körébe tartozó szervek és személyek pénzvagyona,

- a követelésekre és a fizetési kötelezettségekre,
- a társadalombiztosítás és az elkülönített állami pénzalapok pénzvagyonára, valamint
- a nemzeti adatvagyonra.

A nemzeti vagyonról szóló törvényben meghatározott elvek mentén egyes, a nemzeti vagyon körébe tartozó vagyoni körökre *külön törvényi szabályozás vonatkozik*:

- az állam tulajdonában álló vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlás módját, valamint e vagyonnal való gazdálkodás szabályait az állami vagyonról szóló törvény,
- a közszolgáltatási médiavagyon feletti tulajdonosi joggyakorlás módját, valamint e vagyonnal való gazdálkodás szabályait a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló törvény,
- az önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás részletes szabályait a helyi önkormányzatokról szóló törvény,
- az állam és a helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenységei és a tevékenység végzéséhez szükséges vagyon hasznosításának átengedését a koncesszióról szóló törvény,
- az MFB Magyar Fejlesztési Bank Zártkörűen Működő Részvénytársaság (a továbbiakban: MFB Zrt.), valamint azon gazdálkodó szervezetek feletti tulajdonosi joggyakorlás módját, amelyek felett az állam nevében az MFB Zrt. gyakorol tulajdonosi jogokat a Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról szóló törvény,
- a Magyar Nemzeti Bank feletti tulajdonosi joggyakorlás módját a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvény,
- az Államadósság Kezelő Központ Részvénytársaság feletti tulajdonosi joggyakorlás módját a Magyarország pénzügyi stabilitásáról szóló törvény,
- a légiforgalmi irányító szolgálatot ellátó és a légiforgalmi szakszemélyzet képzését végző szervezet feletti tulajdonosi joggyakorlás módját a légiközlekedésről szóló törvény,
- a Vasúti Pályacapacitás-elosztó Szervezet feletti tulajdonosi joggyakorlás módját a vasúti közlekedésről szóló törvény,
- a felsőoktatási intézmények sajátos vagyongazdálkodási szabályait a felsőoktatásról szóló törvény,
- a társadalombiztosítási alapokhoz tartozó vagyonnal való gazdálkodásra az állami vagyonról szóló törvény,
- az önkormányzati lakások, valamint nem lakáscélú helyiségek bérbeadására és elidegenítésére, továbbá az állami lakások és nem lakáscélú helyiségek bérbeadására vonatkozó részletes szabályokat a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló törvény,
- az állami tulajdonban lévő erdő hasznosítására, vagyonkezelésére és nyilvántartására vonatkozó szabályokat az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló törvény,
- az állami és önkormányzati tulajdonban álló kulturális örökség elemei felett a tulajdonosi joggyakorlás módját, valamint az e vagyoni körrel való gazdálkodás szabályait
  - a kulturális örökség védelméről,
  - a muzeális intézményekről,
  - a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről,
  - a köziratokról, közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről,
  - az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonba adásáról szóló törvény állapítja meg.
- A nemzetiségi önkormányzatok vagyonáról és vagyongazdálkodásának részletes szabályairól a nemzetiségek jogairól szóló törvény rendelkezik.
- Az állami tulajdonban lévő termőföldvagyon hasznosítására, vagyonkezelésére és nyilvántartására, a Nemzeti Földalap feletti tulajdonosi jogok gyakorlására vonatkozó szabályokat a Nemzeti Földalapról szóló törvény állapítja meg.

- A nemzeti adatvagyonra vonatkozó előírásokat a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről szóló törvény állapítja meg.

Az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyon – szűk körű kivételtől eltekintve – nem idegeníthető el, vagyonkezelői jog, jogszabályon alapuló használati jog vagy szolgálat kivételével nem terhelhető meg, azon osztott tulajdon nem létesíthető.

A nemzeti vagyonról szóló törvény mellékletében megjelölt nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon a törvény erejénél fogva forgalomképtelen, azaz elidegenítési és – vagyonkezelői jog, jogszabályon alapuló használati jog vagy szolgálat kivételével – terhelési tilalom alatt áll, azon osztott tulajdon nem létesíthető. Hasonló korlátozás vonatkozik a nemzeti vagyonról szóló törvény alapján törvényben, kormányrendeletben vagy – a helyi önkormányzati vagyon tekintetében – a helyi önkormányzat rendeletében nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyoneként meghatározott vagyonelemre, amely az erről rendelkező jogszabály erejénél fogva forgalomképtelen.

Az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló, de nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonba nem tartozó vagyonelem, amely felett a rendelkezési jog gyakorlását jogszabály feltételhez köti – állami vagyon tekintetében kincstári vagyoneként, a helyi önkormányzat vagyona tekintetében törzsvagyonként – korlátozottan forgalomképes nemzeti vagyonnak minősül.

### 2.8.2. A nemzeti vagyonnal való gazdálkodás alapelvei

A nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása. A nemzeti vagyonnal felelős módon, rendeltetésszerűen kell gazdálkodni. A *nemzeti vagyongazdálkodás feladata* a nemzeti vagyon

- rendeltetésének megfelelő,
- az állam, az önkormányzat mindenkor teherbíró képességéhez igazodó,
- elsődlegesen a közfeladatok ellátásához és a mindenkor társadalmi szükségletek kielégítéséhez szükséges,
- egységes elveken alapuló,
- átlátható, hatékony és költségtakarékos működtetése.

További *vagyongazdálkodási feladat* a nemzeti vagyon

- értékének megőrzése,
- állagának védelme,
- értéknövelő használata, hasznosítása, gyarapítása, valamint
- az állam vagy a helyi önkormányzat feladatának ellátása szempontjából feleslegessé váló vagyontárgyak elidegenítése.

A nemzeti vagyonról szóló törvény a vagyongazdálkodási alapelvek között részletesen szabályozza az állam, illetve a helyi önkormányzatok gazdasági társaságokkal való tulajdonosi kapcsolatát. Kiemelt hangsúlyt helyez e tulajdonosi (részesezési) viszonyok átláthatóságára.

A helyi önkormányzat közép- és hosszú távú vagyongazdálkodási tervet köteles készíteni. A helyi önkormányzat vállalkozási tevékenysége a kötelező feladatainak ellátását nem veszélyeztetheti. A helyi önkormányzat csak olyan gazdálkodó szervezetben vehet részt, amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét.

A nemzeti vagyont, annak értékét és változásait a tulajdonosi joggyakorló – aki a nemzeti vagyon felett az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességének gyakorlására jogosult – nyilvántartja.



Az érték nyilvántartásától el lehet tekinteni, ha az adott vagyontárgy értéke természeténél, jellegénél fogva nem állapítható meg. A nyilvántartásnak tartalmaznia kell a vagyon elsődleges rendeltetése szerinti közfeladat megjelölését is. A nyilvántartási adatok – a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat kivételével – nyilvánosak.

A tulajdonosi joggyakorló rendszeresen ellenőrzi a nemzeti vagyon használójának a nemzeti vagyonnal való gazdálkodását, megállapításairól értesíti a nemzeti vagyon használóját, továbbá – amennyiben megállapításai az Állami Számvevőszék hatáskörét érintik – az Állami Számvevőszéket is.

### **2.8.3. Az állami vagyonnal való gazdálkodás**

Az államháztartás központi szintjéhez kapcsolódó vagyonelemek döntő hányada az állami vagyon körébe tartozik. A jogi szabályozás alapját az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény képezi.

Az eltelt közel két évtized alatt az állami tulajdon lebontása megtörtént, az intézményes és tömeges privatizáció lezárult. Az állami vagyon terjedelme azonban még mindig igen jelentős, a közfeladatokkal nem áll arányban, ezért a törvény azon elvre épül, hogy a túlméretezett állami vagyon csökkenjen, hosszabb távon tartósan az állam tulajdonában azok a vagyonelemek maradjanak, amelyek tekintetében a vagyon értékének a megőrzése, vagy a vagyon természete, vagy nyomós gazdaságpolitikai érdek, szempont az állami tulajdonban tartást indokolja.

A jogalkotó szándéka, hogy állami vagyont bérbe, használatba, vagyonkezelésbe adni alapvetően ellenérték fejében lehessen. Ezen elvvel összhangban a törvény csak igen szűk körben teszi lehetővé állami tulajdonú vagyon ingyenesen, térítési kötelezettség nélkül más tulajdonába adását azzal, hogy az ingyenes vagyonjuttatásra ellenőrzött és a költségvetési törvényben meghatározott keretek között, az Országgyűlés felé való beszámolási kötelezettség mellett kerülhet sor. A törvény alkalmazásában *állami vagyonnak minősül*:

- az állam tulajdonában lévő dolog, valamint a dolog módjára hasznosítható természeti erő,
- az előző pont hatálya alá nem tartozó mindazon vagyon, amely vonatkozásában törvény az állam kizárólagos tulajdonjogát nevesíti,
- az állam tulajdonában lévő tagsági jogviszonyt megtestesítő értékpapír, illetve az államot megillető egyéb társasági részesedés,
- az államot megillető olyan immateriális, vagyoni értékkel rendelkező jogosultság, amelyet jogszabály vagyoni értékű jogként nevesít.

A törvénynek az állami vagyon megszerzésére, elidegenítésére vagy az állami vagyonnal való más rendelkező cselekményre vonatkozó szabályait nem kell alkalmazni, ha a felsoroltakra törvény vagy a Magyar Állam által kötött nemzetközi szerződés eltérően rendelkezik.

Az állami vagyon rendeltetésétől függően kincstári vagyon, illetve üzleti vagyon lehet. Kincstári vagyon minden vagyonelem, amely valamely állami feladat ellátásához szükséges, valamint amelyet törvény kizárólagos állami tulajdonba tartozó vagyonként forgalomképtelennek, illetve korlátozottan forgalomképesnek minősít. A kincstári vagyon körébe nem tartozó, teljesen forgalomképes állami vagyontárgyak képezik az üzleti vagyont.

*Az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlás és vagyonkezelés feladata:*

- 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 (közvetlen felhasználás), illetve

- illetve közvetett hasznosítása (beleértve a vagyoni kör változását eredményező értékesítést), valamint
- az állami vagyon gyarapítása (ideértve a vagyoni kör bővítését is).

Az állami vagyon feletti tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét *a Magyar Állam nevében az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter gyakorolja*. E feladatát

- a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zártkörűen Működő Részvénytársaság (a továbbiakban: MNV Zrt.),
- a Magyar Fejlesztési Bank, illetve
- szerinti tulajdonosi joggyakorló szervezet útján látja el.

Tulajdonosi joggyakorló szervezet a miniszter által kijelölt központi költségvetési szerv, ennek intézménye, vagy 100%-ban állami tulajdonban álló gazdasági társaság, amely a minisztert megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét, vagy azok meghatározott részét – miniszteri rendeletben szabályozott feltételekkel – gyakorolja.

### *Gazdálkodás az állami vagyonnal*

Az állami vagyont a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. (a továbbiakban: MNV Zrt.) maga kezeli, illetve szerződés – így különösen bérlet, haszonbérlet, megbízás – alapján központi költségvetési szervnek, természetes vagy jogi személynek, illetőleg jogi személyiséggel nem rendelkező gazdálkodó szervezetnek hasznosításra átengedi.

Az állami vagyon hasznosítására kötött szerződések elsődleges célja az állami vagyon hatékony működtetése, állagának védelme, értékének megőrzése, illetve gyarapítása, az állami és közfel-adatok ellátásának elősegítése. Az állami vagyon hasznosítására irányuló szerződést írásba kell foglalni.

Az MNV Zrt. a vagyon hasznosításának átengedésére csak olyan szerződést köthet, amely – az állami vagyon megőrzését, gyarapítását, pénzügyileg és gazdaságilag minél előnyösebb hasznosítását szem előtt tartva – a Magyar Állam számára a várható bevétel, megtakarítás vagy más előny alapján a lehető legkedvezőbb.

Az állami vagyon használatát biztosító szerződés elsősorban nyilvános, kivételesen, indokolt esetben pedig zártkörű versenyeztetés útján köthető. A versenyeztetési kötelezettség a határozott időre kötött szerződések meghosszabbítása esetén is fennáll. A versenyeztetés csak törvény által meghatározott esetekben mellőzhető.

Az értékesítést végzőnek a vagyon tulajdonjogának átruházását – ha törvény vagy annak felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet kivételt nem tesz – versenyeztetéssel kell megkísérelnie. A pályázat nyilvános vagy zártkörű lehet. Nyilvános a pályázat, ha az ajánlattevők köre előre meg nem határozható, illetve ha a meghatározott ajánlattevői körbe tartozók száma nem ismert. Ha a kiíró – megfelelő határidők kitzésével – az érdekelteket kizárólag közvetlenül hívja fel ajánlattételre, a pályázat zártkörű pályázatnak minősül. Zártkörű pályázat kiírására csak kivételesen kerülhet sor.

Állami vagyon tulajdonjogát ingyenesen átruházni csak törvény rendelkezése alapján lehet. A vagyontörvény egyes vagyontárgyak körében maga ad felhatalmazást az ingyenesen átruházásra. (Ezek pl. nemzetközi kötelezettségeink teljesítéséhez, katasztrófák elhárításához kárenyhítéshez, önkormányzati feladatok végrehajtásának segítését, közhasznú szervezet feladatainak ellátását vagy ítélet végrehajtását szolgálják.). Az ingyenes átruházásról a Kormány nyilvános határozattal dönt. Az ingyenesen átruházott vagyon juttatási célnak megfelelő felhasználását az Állami Számvevőszék ellenőrzi.

Az MNV Zrt. az állami vagyon elidegenítése előtt köteles megvizsgálni, hogy az adott vagyontárgyra szüksége van-e valamely központi költségvetési szervnek állami feladatai ellátásához. Ennek során a jogszabályi előírásoknak megfelelően közölt igényeket áttekinti, szükség szerint a potenciálisan érintett központi költségvetési szerveket megkeresi.

A központi költségvetési szerv a működéséhez szükséges állami vagyon összetételét és mértékét az állami vagyon használatát biztosító szerződés megkötése előtt, illetve folyamatosan közli az MNV Zrt.-vel, amely az igényeket az állam teherbíró képességéhez igazodva, a társadalmi szükségletek, a célszerűség és a gazdaságosság szempontjai figyelembevételével elégíti ki.

Az állami vagyon kezelőjét, használóját megillető jogok gyakorlását, annak szabályszerűségét, célszerűségét az MNV Zrt. – szükség szerint a területi szervei útján – ellenőrzi. Ennek érdekében a vagyon kezelésére, hasznosítására kötött szerződésben rögzíteni kell, hogy a tulajdonosi ellenőrzés eljárásrendjét, a felek jogait, kötelezettségeit a felek a szerződés részének tekintik.

A tulajdonosi ellenőrzés célja az állami vagyonnal való gazdálkodás vizsgálata, ennek keretében a rendeltetésellenes, jogszerűtlen, szerződésellenes, vagy a tulajdonos érdekeit sértő, illetve a központi költségvetést hátrányosan érintő vagyongazdálkodási intézkedések feltárása és a jogszerű állapot helyreállítása, továbbá a vagyonyilvántartás hitelességének, teljességének és helyességének biztosítása.

Az MNV Zrt. stratégiai és éves ellenőrzési tervet készít, amelyet az állami vagyonért felelős miniszter elé terjeszt. Az éves ellenőrzési tapasztalatokról, az azok nyomán tett intézkedésekről az MNV Zrt. vezérigazgatója tárgyévut követő év május 31-éig jelentést készít a miniszter részére.

## **2.9. A kincstári rendszer, a kincstár szerepe és feladatai**

A költségvetési gazdálkodásban alapvető változást jelentett, amikor bevezetésre került, hogy a pénzgazdálkodás egy központi szervezetrendszeren keresztül valósuljon meg. (1996-ban vezették be a kincstári rendszert, amelynek a célja a pénzgazdálkodás központosítása és ezáltal költségvetési megtakarítások elérése volt.) Az 1990-es évek közepéig az államháztartás szervezeteit (a költségvetési szerveket) a decentralizált pénzgazdálkodás jellemezte, amelynek számos, az ésszerű pénzgazdálkodásnak ellentmondó következménye volt (pl. a költségvetési folyamatok tervezhetősége esetenként kiszámíthatatlanná vált, a pénzmozgások volumene jelentős költségkihatásokkal járt). Az államháztartás pénzforgalmi feladatai ésszerűsítésének, finanszírozási szükséglete csökkentésének szándékával 1996. január 1-jétől létrejött a Magyar Államkincstár, Az államháztartás központi szintjén a költségvetési szervek áttértek a centralizált pénzgazdálkodásra. A kincstári rendszer lehetővé tette az állami pénzek hatékonyabb és ellenőrzöttebb felhasználását.

A *kincstári rendszer* a következőkkel jellemezhető:

- feladatkörébe tartozik a költségvetési törvényben meghatározott állami feladatok finanszírozása, az ezzel kapcsolatos fizetési műveletek lebonyolítása;
- nettó finanszírozást végez, eredményeként jelentős államháztartási megtakarítás keletkezik, és hatékonyabbá válik a készpénz-gazdálkodás;
- az államháztartási jövedelmek hatékonyabb elosztására törekszik, centralizált és teljesítést követő; csak az előírányzatoknak megfelelő mértékű kifizetést engedélyez, illetőleg nem teljesít a jogszabályi előírásoknak meg nem felelő kiadási tételeket;
- a költségvetési szervek és a külön törvényben meghatározott szervek, egyéb jogi személyek törzskönyvi nyilvántartását vezeti.

A kincstári rendszer kialakítását követő évtizedben a kincstári szervezet több jelentős változáson ment keresztül, a jelenlegi szervezeti felállás 2003. június 30-ától datálódik.

Ennek megfelelően jelenleg a kincstári feladatokat – az államháztartási törvényben meghatározott munkamegosztás mentén – két önálló szervezet látja el: egyfelől a költségvetési szervként működő Magyar Államkincstár (MÁK), másfelől pedig a gazdasági társaságként funkcionáló Államadósság Kezelő Központ Zártkörű Részvénytársaság.

A MÁK a nemzetgazdasági miniszter szakmai és törvényességi felügyelete alatt álló, önálló jogi személyiséggel rendelkező központi költségvetési szerv. A MÁK élén a nemzetgazdasági miniszter által határozatlan időre kinevezett elnök áll. A MÁK egyes feladatait a területi szervei útján látja el. A MÁK kompetenciájába az ún. kincstári körbe tartozók, a kincstári számlatulajdonosok, továbbá – kizárólagosan a központi költségvetési kapcsolataik tekintetében – a helyi önkormányzatok tartoznak.

A kincstári elszámolások körébe az államháztartás központi alrendszerébe tartozó jogi személyek és előirányzatok pénzforgalma tartozik. E szervezetek és előirányzatok összessége alkotja a kincstári kört. A kincstári kör fizetési számlái – néhány kivételtől (pl. az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szerv dolgozói lakásépítésének, lakásvásárlásának munkáltatói támogatására szolgáló számla) eltekintve – kizárólag a kincstárnál vezethetők. A kincstári körbe tartozók pénzeszközei a Magyar Nemzeti Banknál vezetett kamatozó Kincstári Egységes Számlán (KESZ) központosulnak, amely felett a MÁK kizárólagos joggal rendelkezik.

A kincstári körbe tartozók saját bankszámlákkal és azon nyilvántartott pénzeszközökkel nem rendelkeznek, előirányzat-felhasználási keretekkel gazdálkodnak. A kincstári körön belül fizetési műveletek a kincstári egységes számla pénzállományát nem érintik, mivelhogy e tranzakciókat az egyes kincstári körbe tartozók előirányzat-felhasználási keretei közötti átvezetéssel bonyolítják le. A kincstári körön kívül eső szervezetekkel kapcsolatos fizetési műveletek esetében azonban tényleges a pénzmozgás.

*A kincstárban fizetési számlát kötelesek vezetni*

- a térségi fejlesztési tanácsok,
- a megyei önkormányzatok és a megyei önkormányzatok önkormányzati hivatalai,
- a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, valamint a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa,
- a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap,
- az MNV Zrt.,
- a Diákhitel Központ Zrt.,
- a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alap,
- a Nemzeti Eszközkezelő Zrt.,
- az Országgyűlés, a Kormány és a megyei önkormányzatok által alapított közalapítványok, és
- az olyan nonprofit gazdasági társaságok, amelyekben az állam legalább többségi befolyással rendelkezik.

A felsoroltak együttesen a kincstári körön kívüli számlatulajdonosok.

A helyi önkormányzatoknak a MÁK folyósítja a központi költségvetésből őket megillető normatív állami hozzájárulást, az átengedett személyi jövedelemadó, a helyi önkormányzatok működésével kapcsolatos egyéb központi költségvetési kapcsolatból származó, a költségvetési törvényben meghatározott támogatás, illetve előirányzat összegét. A MÁK – közigazgatási hatósági eljárás keretében – felülvizsgálja a helyi önkormányzatokat megillető, a központi költségvetésből származó források igénybevételeinek és elszámolásának szabályszerűségét is.

## 2.10. Az államadósság kezelése

Az államháztartás akkor deficit (hiányos), ha a költségvetési bevételek mértékét a költségvetési kiadások meghaladják. Az egyensúly fenntartása érdekében a mozgás több irányú. A feladatok felülvizsgálatával (közfeladat-felülvizsgálat) a kiadási szint csökkentését kell megkísérelni. Megoldás lehet a folyó tervezett bevételek áttekintése, újabb bevételi lehetőségek feltárása. A megoldások közé tartozhat a tervezett kiadások zárolása, csökkentése vagy törlése.

Ha belső tartalékok feltárásával a feladatok nem finanszírozhatók, akkor a bevétel és kiadás finanszírozására külső forrás igénybevételére van szükség. Ez a forrás lehet hazai hitel, pénzügyi műveletekből értékpapír, kötvény kibocsátásából származó forrás. Lehet ugyanez külföldi forrás, más államtól vagy pénzügyintézetektől felvett hitel, értékpapír, kötvény stb., amely nem forintban, hanem devizában keletkezett. A felhalmozódott államadósságot a kincstári rendszer másik szervezeti pillére, az Államadósság Kezelő Központ (ÁKK) Zrt. kezeli. Az ÁKK Zrt. jogállásáról, feladatairól részletesen a Stabilitási törvény rendelkezik. Az ÁKK Zrt. kizárólagos állami tulajdonban levő egyszemélyes részvénytársaságként működik, felette az alapítói jogokat az államháztartásért felelős miniszter gyakorolja.

*Alapvető funkciója:*

- az államadósság-kezelési stratégia kidolgozása;
- az állami költségvetés fizetőképességének fenntartása;
- az államadósság és az államháztartási hiány finanszírozása;
- az állam átmenetileg szabad pénzeszközeinek kezelése.

Éves feladatait és azok mozgásterét a költségvetési törvény funkcionális fejezetei közé tartozó fejezet tartalmazza.

*Ismeret-ellenőrző kérdések:*

- Milyen változások alapozták meg a közpénzügyi reformok szükségességét, melyek voltak a közpénzügyi reform szakaszai?
- Milyen a mai államháztartás rendszere, és e rendszernek milyen összefüggései vannak az állami szervezeti rendszerrel, valamint európai uniós tagságunkkal?
- Ismertesse a költségvetéssel, költségvetési bevételekkel és költségvetési kiadásokkal kapcsolatos alapfogalmakat!
- Mi az államháztartás alapelveinek szerepe és jelentősége a rendszer működésében? Csoportosítsa és röviden jellemezze őket!
- Mutassa be a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény főbb tartalmi elemeit, különös tekintettel a Költségvetési Tanács jogállására, feladataira!
- Ismertesse az államháztartás bevételeit és kiadásait, ismertesse a közbevételeket beszedő szervezeteket!
- Fejtse ki, milyen vagyontárgyak tartoznak a nemzeti vagyonba, a vagyontárgyak hogyan csoportosíthatók, és részletesen ismertesse a vagyongazdálkodás alapelveit!
- Ismertesse a kincstári rendszert, a Magyar Államkincstár szerepét és feladatait! Ismertesse az államadósság-kezelés módjait és az ÁKK Zrt. szerepét, feladatait!
- Tekintse át tanulmányai évének aktuális költségvetési törvényét, tekintse át szerkezetét!
- Látogassa meg a Magyar Államkincstár internetes oldalát! Tájékozódjon a Kincstár szervezetéről, feladatairól!
- Tekintse meg a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. honlapját és gyűjtsön információkat annak tevékenységéről, működéséről!
- Gondolja végig, hogy az Önt foglalkoztató költségvetési szerv hol helyezkedik el az államháztartás rendszerében!

### 3. Az államháztartás központi szintje

#### 3.1. Az államháztartás központi alrendszere

A központi alrendszer költségvetése az államháztartás egészének legfontosabb, meghatározó részköltségvetését az Áht. állami költségvetésként határozza meg.

##### 3.1.1. A központi költségvetés bevételei és kiadásai

###### *A központi alrendszer költségvetési bevételei*

A központi költségvetés összes – államháztartáson belüli pénzmozgásokat (halmazódásokat) is tartalmazó – bevételének döntő hányadát (70-75 %-át) jelenleg is az adójellegű bevételek adják. A legnagyobb súlyt a termékek és szolgáltatások után fizetett adók (általános forgalmi adó, jövedéki adó, regisztrációs adó) képviselik (kb. 40-42 %). Szintén jelentős a jövedelmek után fizetett adók (pl. személyi jövedelemadó, társasági adó, egyszerűsített vállalkozói adó) aránya (kb. 30 %). Elenyésző a más adókból (pl. ökoadó, játékadó), illetve a vagyonszerzési illetékekből (pl. öröklési illeték, ajándékozási illeték) származó bevétel súlya.

Viszonylag jelentős tételt képeznek (arányaiban kb. 10 %-ot) a központi költségvetési szervek saját bevételei, melyek különböző forrásokból származhatnak. (pl. díj és szankció jellegű bevételek, szolgáltatások ellenértéke, áru- és készlet-értékesítés, az állami eszközök értékesítéséből származó bevételek (beleértve az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény szerint a központi költségvetési szervet megillető és az MNV Zrt., illetve megbízottja általi értékesítésből származó értékesítési bevételt is stb.). Az egyes költségvetési években változó nagyságúak az állami vagyon hasznosításából származó bevételek (osztalékbevétel, koncessziós díj stb.), azonban általában nem érik el a bevételek 5 %-át.

Az Európai Unió költségvetéséből származó, illetve az európai uniós tagsághoz kapcsolódóak azok a források, amelyek végső kedvezményezettje valamely központi költségvetési szerv, vagy amely forrás felhasználásának tekintetében valamely központi költségvetési szerv tényleges döntési jogkörrel bír. Ebből a körből évről évre egyre több bevétel származik (ma már arányaiban eléri a bevételek 7 %-át). A többi bevétel az államháztartás egyéb befizetéseiből, illetve egyéb forrásokból (pl. uniós elszámolások, örökség) származik. Ilyen lehet a központi költségvetési alrendszerbe tartozó szervek részére, illetve az általuk ellátott feladatok támogatására pénzben beérkezett segélyekből és adományokból származó bevétel.

###### *A központi költségvetés kiadásai*

A központi költségvetésben kiadást előírányozni lehet:

- a központi költségvetési szervek feladatainak ellátására;
- az állam európai uniós tagságból származó és más nemzetközi jogszabályi és szerződéses kötelezettségeinek teljesítésére;
- az államháztartás más alrendszere, továbbá jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, illetőleg természetes személy részére.

*A központi költségvetés kiadásainak fő kategóriáit az alábbi kiadáscsoportok képezik:*

- támogatások, melyek az államháztartás rendszerén kívülre irányulnak (például lakástámogatások, fogyasztói árkiegészítés, családtámogatások, szociális támogatások, politikai pártok vagy a non-profit szervezetek támogatása);
- a költségvetési szervek kiadásai, ezen belül:
  - közhatalmi-közigazgatási kiadások (az állami szerveknél, valamint az állam központi, illetve területi közigazgatási szerveinél felmerülő kiadások);

- közszolgáltatási kiadások (a központi költségvetési szervként működő állami intézmények – pl. egyetemek, főiskolák, egészségügyi országos intézetek – kiadásai);
- központi beruházások kiadásai;
- szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok kiadásai, támogatások, pl. gazdálkodó szervezetek támogatásai, civil szervezetek támogatásai, lehetnek transzferek, pl. önkormányzatok támogatásai, vagy megvalósulhatnak a közigazgatáson belül (e kiadáskör igen heterogén, mert tartalmukat tekintve ezek a kiadások történhetnek a költségvetési szerveken keresztül);
- transzferek, azaz más államháztartási alrendszer – így különösen a helyi önkormányzati alrendszer – támogatása;
- adósságszolgálat;
- egyéb kiadások (pl. befizetés az EU-ba, állami kezesség érvényesítése);
- EU társfinanszírozás;
- tartalékok (rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló és céltartalékok).

A legnagyobb kiadási tételt jelenleg a költségvetési szervek közhatalmi és közszolgáltatási kiadásai, valamint a szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok kiadásai jelentik (kb. 20-20 %). A TB alapok és az önkormányzatoknak juttatott források jelentős tételek (kb. 9 és 10 %, azaz összesen 19 %). Az utóbbi években egyre növekvő arányú tétel az adósságszolgálat.

#### ***A központi költségvetés tartalékai***

A központi költségvetésről szóló törvényben rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalékot kell képezni az előre nem valószínűsíthető, nem tervezhető költségvetési kiadásokra és az előirányzott, de elháríthatatlan ok miatt elmaradó költségvetési bevételek pótlására. A rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalék előirányzata nem lehet több a központi költségvetésről szóló törvény kiadási főösszegének 2%-ánál, és nem lehet kevesebb 0,5%-ánál. A rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalék terhére – az éves hatást tekintve – annak legfeljebb 40%-os mértékéig vállalható kötelezettség az első félévben. Ennél nagyobb kötelezettségvállaláshoz az Országgyűlés jóváhagyása szükséges.

A céltartalék olyan, a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott kiadási előirányzat, amely évközi kormányzati intézkedés fedezetéül szolgál, és amelynek célját és rendeltetését egyidejűleg meghatározták, azonban az előirányzat felhasználásának fejezet, cím, alcím szerinti megoszlása a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásakor még nem ismert.

Ha a központi költségvetésről szóló törvény – ide nem értve a fejezeti általános tartalékot, amely az egyes költségvetési fejezetek költségvetésében fejezeti kezelésű előirányzatként tervezett tartalék – a fentiekén kívül más tartalék (pl. a költségvetési egyensúly biztosítását célzó speciális tartalék) létrehozásáról rendelkezik, a központi költségvetésről szóló törvényben meg kell határozni a tartalék célját, felhasználásának módját és feltételeit.

A központi költségvetésről szóló törvény eltérő rendelkezése hiányában a tartalékok felhasználásáról a Kormány egyedi határozatban rendelkezik.

### **3.1.2. A költségvetési törvény szerkezete**

A költségvetési törvény alapvetően négy szerkezeti egységre tagozódik – a nagyobb egységtől a kisebb egységek felé, mint egy fa: a törzstől, a nagy ágtól a gallyig, és azon a levélig haladva. A *szerkezeti egységek* a következők:

- költségvetési fejezet;
- cím, alcím (fejezeti kezelésű előirányzatok esetén jogcímcsoport, és jogcím);
- előirányzat-csoport;
- kiemelt előirányzat.

A felsorolt szerkezeti elemek közül a költségvetési fejezet, cím, alcím, jogcímcsoport és jogcím a költségvetési bevételeket és kiadásokat adminisztratív szempont szerint – az állami szervezetrendszer felépítéséhez igazodóan – rendszerezi. Az adminisztratív besoroláson belül az előirányzat-csoportok és azon belül – a költségvetési kiadások tekintetében – kiemelt előirányzatok közgazdasági tartalom szerint jelenítik meg a költségvetési előirányzatokat.

Legnagyobb szerkezeti egységét tekintve a központi költségvetés fejezetekre tagozódik. A költségvetési fejezetek együttesen képezik az ún. költségvetési fejezetrendet.

Egy-egy költségvetési fejezet a költségvetési tervezés, végrehajtás és beszámolás szempontjából önállóan irányított, felügyelt szervek és előirányzatok összességéként határozható meg. A költségvetési fejezetek – néhány kivételtől (funkcionális fejezetek, pl. a helyi önkormányzatok támogatásai, vagy az EU integráció) eltekintve – jellemzően valamely szervezethez kapcsolódnak. Így *önálló költségvetési fejezetet képeznek*:

- a *legfontosabb állami szervek* – az Országgyűlés, a Köztársasági Elnökség, az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék, a Bíróságok, az Ügyészség, stb.;
- valamennyi *minisztérium* (tehát a minisztériumi jogállás mintegy automatikusan eredményez önálló költségvetési fejezetet);
- kivételes jelleggel *egyéb központi államigazgatási szerv* (jelenleg: a Központi Statisztikai Hivatal, a Gazdasági Versenyhivatal, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal), illetőleg köztestület (a Magyar Tudományos Akadémia).

A költségvetési fejezetek költségvetési címekre, alcímekre – ezeket együtt költségvetési címeknek nevezzük (fejezeti kezelési előirányzatok esetén jogcímcsoportokra, jogcímekre) – tagozódnak. A költségvetési cím a szervezeti és szabályozási szempontból összetartozó, tovább részletezett előirányzatok összességét jelenti. Költségvetési címet alkotnak például a központi költségvetési szervek, azzal, hogy a területileg széttagoltan működő, de azonos tevékenységet ellátó költségvetési szervek együttesen is képezhetnek költségvetési címet. (Pl. a fővárosi, megyei kormányhivatalok és megyei intézményfenntartó szervek, átvett intézmények együttesen alkotnak címet a 2012. évi költségvetésben. Ezen a címen belül a fővárosi, megyei kormányhivatalok és a megyei intézményfenntartó szervek egy-egy alcímként jelennek meg.) A költségvetési fejezet saját kezelésű, nem a központi költségvetési szervekhez rendelt előirányzatai (az ún. fejezeti kezelésű előirányzatok), vagy a politikai pártok költségvetési támogatásai esetén a címnek megfelelő további bontást jelentenek a jogcímcsoportok, illetve a jogcímek.

A költségvetési törvényben szereplő címek (ide nem értve az alcímeket) képezik az ún. költségvetési címrendet. A címrendet a Kormány a költségvetési év folyamán kiegészítheti, illetve módosíthatja, kivéve azokat a címeket, amelyek előirányzatainak megváltoztatása az Országgyűlés kizárólagos hatáskörébe tartozik. A Kormány köteles a címrend változásáról a költségvetés végrehajtásáról szóló (zárszámadási) törvényjavaslat indoklásában részletesen beszámolni.

A központi költségvetési címeken (fejezeti kezelésű előirányzatoknál a jogcímcsoportokon, jogcímenek) belül az alábbi *előirányzat-csoportokat* kell elkülöníteni:

- működési költségvetés,
- felhalmozási költségvetés,
- kölcsönök.

A működési és a felhalmozási költségvetés előirányzat-csoportokon belüli kiemelt kiadási előirányzatokat korábban már ismertettük. Indokoltnak látszik azonban ehelyütt is megemlíteni ezeket.

A működési költségvetés kiemelt kiadási előirányzatai

- a személyi juttatások,
- a munkaadókat terhelő járulékok és szociális hozzájárulási adó,



- a dologi kiadások,
- az ellátottak pénzbeli juttatásai, és
- egyéb működési célú kiadások.

A felhalmozási kiemelt előirányzatai

- az intézményi beruházások,
- a felújítások,
- a kormányzati beruházások,
- a lakástámogatás, lakásépítés, és
- az egyéb felhalmozási kiadások.

### 3.1.3. A költségvetési ciklus

A költségvetési törvény előkészítésének, elfogadásának és végrehajtásának folyamata, az ún. *költségvetési ciklus négy fázisra* tagolódik:

- a döntés-előkészítő szakasz, amely a költségvetési évet megelőző évben zajlik le;
- a döntési szakasz, amely normál esetben szintén a költségvetési évet megelőző év produktuma;
- a döntés-végrehajtási szakasz, amelynek időtartama egybeesik a költségvetési évvel, valamint
- a döntés-végrehajtás ellenőrzésének szakasza, amelynek ideje a költségvetési évet követő esztendőre tevődik.

A döntés-előkészítő szakaszban az államháztartásért felelős miniszter javaslatára a Kormány március 31-ig meghatározza a gazdaság- és pénzügypolitika fő irányait. Kijelöli ennek keretében az adópolitika és a költségvetési politika céljait, rögzíti az államadósság csökkentésével összhangban álló költségvetési egyenleg célt. Az államháztartásért felelős miniszter kidolgozza a tervezés részletes ütemtervét és tartalmi követelményeit. Ezt követően a fejezetet irányító szervek az államháztartásért felelős miniszter által meghatározott részletességgel – a részükre megállapított tervezett kiadási főösszeg megtartásával – május 31-ig megtervezik a fejezet bevételeit és kiadásait. A tervezetet július 31-ig 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. 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, szeptember 30-áig az Országgyűlés elé terjeszti a következő év költségvetési törvényjavaslatát.

A Kormány a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatot külön törvény (a Stabilitási törvény) által meghatározott eljárás szerint egyezteti a Költségvetési Tanáccsal (ezt az egyeztetési eljárást a Költségvetési Tanács tevékenységének bemutatásánál már ismertettük).

A Kormány a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat indoklásában

- tájékoztatást ad a több év előirányzatait terhelő programok, beruházások és más fejlesztések későbbi évekre vonatkozó hatásairól,
- bemutatja a költségvetési évet követő három év várható előirányzatainak keretszámait főbb csoportokban, és
- mellékelik a Nyugdíjbiztosítási Alap bevételeire és kiadásaira vonatkozóan három évre, a demográfiai folyamatokra és azok hatásaira vonatkozóan ötven évre szóló előrejelzését.

Az Országgyűlés részére a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat benyújtásakor tájékoztatásul be kell mutatni

- az államháztartás bevételeit és kiadásait mérlegszerűen (költségvetési mérleg) alrendszerenként és összevontan, közgazdasági és funkcionális tagolásban,
- az államháztartás alrendszerei költségvetési egyenlegének összefüggését és kapcsolatát a 479/2009/EK rendelet szerinti kormányzati szektor hiányával, és az ugyanott meghatározott kamatkiadásokat figyelmen kívül hagyó elsődleges egyenlegmutatóval, és
- a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat adóbevételeiben érvényesülő közvetett támogatásokat, így különösen az adóelengedéseket, adókedvezményeket tartalmazó kimutatást adónemenként.

A Kormány a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat szerkezetéhez igazodó részletező táblázatokat és ezek szöveges indoklásait, valamint a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatban foglaltak megalapozásához szükséges törvénymódosításokat tartalmazó törvényjavaslatot a központi költségvetésről szóló törvényjavaslattal egyidejűleg nyújtja be az Országgyűlésnek.

A döntési szakaszban az Országgyűlés a központi költségvetés bevételeit és kiadásait fejezetenként – a Hárszabályban megállapított eljárásrendnek megfelelően – tárgyalja. A költségvetési törvényjavaslatot az Országgyűlés az Állami Számvevőszék és a Költségvetési Tanács véleményével együtt tárgyalja meg. A döntési szakaszban az Országgyűlés a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat tárgyalása során november 30-áig egyedi határozatban meghatározza a központi költségvetésről szóló törvény fejezeteinek bevételi és kiadási főösszegét és a központi költségvetés költségvetési egyenlegét. A határozat elfogadása után a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat vitájában benyújtott módosító javaslatok a költségvetési egyenleg mértékét és a központi költségvetésről szóló törvény fejezetei bevételi és kiadási főösszegeit nem módosíthatják.

A döntési szakasz lezárásaképpen az Országgyűlés szavaz a költségvetéséről, és megalkotja a költségvetési törvényt.

A törvényben jóváhagyja a központi alrendszer kiadásainak és bevételeinek főösszegét és a hiány mértékét, valamint finanszírozásának módját, meghatározza a központi alrendszer előirányzat módosítás nélkül teljesíthető bevételeit és kiadásait. Meghatározza a központi alrendszer egyes előirányzatai megállapításával, teljesítésével, azaz a gazdálkodással kapcsolatos előírásokat. Dönt a Nyugdíjbiztosítási Alap, az Egészségbiztosítási alap és az elkülönített állami pénzalapok költségvetéséről. Meghatározza, hogy a költségvetés végrehajtása során mely állami szervet milyen jogosítványok illetnek meg. Rendelkezik a központi alrendszer egyes elemei közötti kapcsolatokról és elszámolásukról, valamint a központi és az önkormányzati alrendszer kapcsolatairól. Mivel közfeladatot nemcsak költségvetési szervek, hanem az államháztartási rendszeren kívüli szervezetek is ellátnak, rendezi az ezekkel való kapcsolatokat is. Részletes szabályokat tartalmaz az állami kezesség-, garancia- vagy viszontgarancia-vállalásról.

Ha a központi költségvetésről szóló törvényt az Országgyűlés a naptári év kezdetéig nem fogadta el, a Kormány jogosult a jogszabályok szerinti bevételeket beszedni és az előző naptári évre a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott kiadási előirányzatok keretei között a kiadásokat időarányosan teljesíteni.

A döntés-végrehajtási szakaszban a költségvetési törvény végrehajtásáért való fő felelősség a Kormányt terheli. Az Országgyűlés a költségvetési törvénnyel hatalmazza fel a Kormányt a költségvetésben előírt bevételek beszedésére és a kiadások teljesítésére. A fejezetet irányító szerv, illetve a külön jogszabályban arra feljogosított szerv a költségvetési törvény elfogadását követően az irányítása alá tartozó fejezetbe sorolt központi költségvetési szervek és fejezeti kezelésű előirányzatok költségvetési előirányzatait kincstári költségvetés kiadásával állapítja meg.

A költségvetési évben a költségvetési szervek (a fejezeti kezelésű előirányzatok tekintetében a fejezetet irányító szerv, általában az adott minisztérium) teljesítik a bevételi és kiadási előirányzatokat. Az év során a jogszabályok által meghatározott rendben és jogosultságok alapján mód van az előirányzatok átcsoportosítására, módosítására, a bevételi előirányzatok elmaradása esetén pedig egyes kiadási előirányzatok zárolására, csökkentésére vagy törlésére.

A döntés-végrehajtás ellenőrzésének szakaszában a Kormány a költségvetés végrehajtásáról (a zárszámadásról) szóló törvényjavaslatot terjeszti az Országgyűlés elé a költségvetési év lezárulását követő nyolcadik hónap utolsó napjáig. A zárszámadási törvényjavaslatot az Országgyűlés elé történő terjesztést megelőzően két hónappal be kell nyújtani az Állami Számvevőszéknek. A törvényjavaslatot az Országgyűlés az Állami Számvevőszék jelentésével együtt tárgyalja meg. A fázis lezárásaképpen az Országgyűlés a központi költségvetés végrehajtásáról törvényt alkot.

### **3.2. A társadalombiztosítási alapok működésének jellemzői**

A társadalombiztosítás a társadalom közös kockázatvállalásán alapuló kötelező biztosítási rendszere. A kötelező társadalombiztosítási rendszerben a biztosítási elv, a társadalmi szolidaritás és a tulajdonhoz fűződő jogok alkotmányos keretek közötti korlátozása együttesen érvényesül.

Hasonlóan a többi (bár más elveken nyugvó) biztosítási szisztémához a társadalombiztosítás is kockázatközösséget hoz létre, amely azonban – szemben a magánbiztosítási rendszerekkel – a társadalom egészére kiterjed. E kötelező társadalmi kockázatközösség ugyanis a biztosítottak oldalán felölél valamennyi állampolgárt, továbbá – meghatározott törvényi követelmények teljesítése esetén – a Magyarország területén tartózkodó más természetes személyeket is.

A társadalombiztosítási jogviszony – mint járulékos jogviszony – az annak alapjául szolgáló jogviszonnyal (pl. munkajogviszony, közszolgálati jogviszony, közalkalmazotti jogviszony stb.) egyidejűleg és a törvény erejénél fogva jön létre. Az alapjogviszony létrejöttkor a járulékos társadalombiztosítási jogviszonyból eredő kötelezettségek és jogosultságok automatikusan megnyílnak.

A társadalombiztosítási jogviszony kiterjed:

- a biztosítottak a társadalombiztosítás rendszerében való részvételi kötelezettségére és jogosultságára,
- a foglalkoztatók – közteherviselés elvén nyugvó – fizetési kötelezettségére (járulékos- és hozzájárulás-fizetési kötelezettség),
- a biztosítottak – közteherviselés elvén nyugvó – fizetési kötelezettségére (járulékosfizetési kötelezettség),
- a biztosítottak a társadalombiztosítás ellátásaira való jogosultságára (e jogosultságot a biztosított fizetési kötelezettségének teljesítése alapozza meg).

A társadalombiztosítással összefüggésben az *állami szerepvállalásnak két kiemelendő aspektusa* van:

- a *társadalombiztosítási rendszer működtetése* és fejlesztése – nyilvánvalóan a nemzetgazdasági lehetőségek korlátain belül – állami feladat;
- az állam a *társadalombiztosítási ellátások pénzügyi fedezete* tekintetében mögöttes felelősséggel tartozik, azaz amennyiben a társadalombiztosítási alrendszer bevételei elmaradnak a kiadások mögött, az állam – a központi kormányzati költségvetés útján – a bevétellel nem fedezett ellátások pénzügyi fedezetét biztosítja.

A társadalombiztosítás pénzügyi alapjai finanszírozzák és látják el a társadalombiztosítás törvényben meghatározott, kötelező feladatait.

A társadalombiztosítás a központi alrendszeren belül működik, de relatíve önálló, ugyanis a társadalombiztosítás irányítását, működését, hatásköri és eljárási szabályait, bevételeinek és kiadásainak körét, gazdálkodását, a központi alrendszeren belüli és az államháztartás önkormányzati alrendszerrel való kapcsolatát az Áht. és külön törvények szabályozzák.

Magyarország költségvetésében a nyugdíj- és egészségbiztosítási alapok költségvetése a költségvetésen belül, de elkülönítetten kerül jóváhagyásra.

A társadalombiztosítás mindkét pénzügyi alapjának bevételei a foglalkoztatók és a biztosítottak befizetéseiből (szociális hozzájárulási adó, járulékok, hozzájárulások), illetve költségvetés hozzájárulásokból származnak.

A kiadások között a Nyugdíjbiztosítási Alap esetén csak pénzbeli juttatások (nyugdíjak) és igazgatási költségek szerepelnek. Az Egészségbiztosítási Alapból folyósítanak pénzbeli ellátásokat (pl. táppénz, gyermekgondozási díj), de a legnagyobb súlyú kiadásokat az egészségügyi ellátás szolgáltatásainak (gyógyító, megelőző ellátások) költségei, illetve az ártámogatások (gyógyszerek és gyógyászati segédeszközök ártámogatása) jelentik.

A tb. alapok nem csak a bevételek és kiadások kezelésére szolgál, hanem vagyontömeg is. Ennek egyik része a működési vagyon (irodaépületek, jóléti ingatlanok), másik része az ún. ellátások fedezetére szolgáló vagyon.

A tulajdonosi joggyakorló a **működési vagyon** esetében az alapot kezelő szerv vezetője, jelenleg az OEP és ONYF főigazgatója. A Nvt.-ben meghatározott kivételi körben az OEP és az ONYF jogosult működési vagyonát hasznosítani, ingatlanjainak felújításáról, beruházásáról gondoskodni. A vagyonértékesítés bevétele a tb. alapokat és nem a központi költségvetést illeti.

A tulajdonosi joggyakorló az **ellátási vagyon** esetében az alapot kezelő szervet irányító miniszter, jelenleg a nemzeti erőforrás miniszter mindkét tb. alapot kezelő központi költségvetési szerv (OEP, ONYF) tekintetében. Az ellátások fedezetére szolgáló vagyon jelentős része a járuléktartozás fejében bíróság által megítélt vagyonelemekből áll. Ezek az alapkezelők könyveiben szerepelnek, de az MNV Zrt. jogosult hasznosításukról gondoskodni és a hasznosításból származó bevételt az alapok számlájára köteles átutalni. Ez a bevétel egészségbiztosítási és nyugdíjbiztosítási ellátások (gyógyszerár támogatás, öregségi nyugdíj stb.) fedezetét egészíti ki.

A tb. alapokat nem csak az OEP és ONYF kezeli, hanem a kormányhivatalokba integrált egészségbiztosítási, nyugdíjbiztosítási szakigazgatási szervek is. Azok a feladatok kerültek a kormányhivatalokhoz, amelyek a Ket. szerinti közvetlen ügyfélkapcsolattal járnak és integrálhatók a központi ügyfélszolgálatba is. Például táppénz, GYED, nyugdíj igénylés.

A társadalombiztosítás pénzügyi alapjai költségvetési bevételeit és költségvetési kiadásait tartalmazó fejezet a szabályozási szempontból összetartozó bevételi és kiadási előirányzatokat cím, alcím, jogcím-csoport, jogcím szerinti bontásban tartalmazza.

A működési bevételek és kiadások címként jelennek meg, ezen belül alcímet alkotnak a központi hivatali szervek és az igazgatási szervek.

A társadalombiztosítás vagyona (működési vagyona) az állami vagyon része. Néhány speciális rendelkezés kivételével az állami vagyonra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

A Nyugdíjbiztosítási Alap és az Egészségbiztosítási Alap kezelése, továbbá a társadalombiztosítás igazgatási szerveinek (az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság, illetve az Országos Egészségbiztosítási Pénztár) irányítása állami feladat. A nyugdíjbiztosítási és az egészségbiztosítási költségvetési szervek működésére, gazdálkodására a központi költségvetési szervekre vonatkozó rendelkezések az irányadók.

### 3.3. Az elkülönített állami pénzalapok működése

Az elkülönített állami pénzalapok a központi alrendszeren belül működnek. 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 beszédendő költségvetési bevételek és teljesítendő költségvetési kiadások alapszerű elszámolására szolgálnak.

*Elkülönített állami pénzalapot* csak törvény hozhat létre, amelyben meg kell határozni

- az alap rendeltetését;
- az alap bevételi forrásait;
- az alap terhére teljesíthető kiadások körét, valamint az alap tekintetében rendelkezésre feljogosított, az alap pénzeszközeinek felhasználásáért felelős minisztert, illetve testületet.

Az elkülönített állami pénzalap létrehozásának további fontos feltétele, hogy az alap célja szerint meghatározott feladatok finanszírozásához részben államháztartáson kívülről származó – törvényben meghatározott – források (járulékok, hozzájárulások, vagy egyéb befizetések formájában) legyenek közvetlenül hozzárendelhetők. Az alapok forrásainak felhasználása során más alapokkal a működést össze kell hangolni.

Az elkülönített állami pénzalap költségvetési bevételeit és költségvetési kiadásait tartalmazó fejezet az elkülönített állami pénzalap működéséről szóló törvényben meghatározott tartalmú bevételi és kiadási előirányzatokat cím, alcím szerinti bontásban tartalmazza.

Az alap gazdálkodásáról az alappal rendelkező miniszter (testület) éves költségvetési beszámolót és mérleget készít. A beszámolót és a mérleget könyvvizsgálóval ellenőriztetni kell. A beszámoló ellenőrzését az Állami Számvevőszék által kidolgozott módszertan szerint kell végrehajtani. A beszámolót és a mérleget meg kell küldeni az Állami Számvevőszéknek. Az ellenőrzés eredményéről a Kormány a zárszámadás keretében tájékoztatja az Országgyűlést.

A társadalombiztosítás pénzügyi alapjaihoz hasonlóan a gazdálkodásra és a vagyongazdálkodásra itt az általános szabályok mellett speciális rendelkezések vonatkoznak.

Ilyen speciális szabály például, hogy az alapból vállalkozási tevékenység nem folytatható. Az alap előirányzatai terhére pénzkölcsön (hitel) nem vehető fel, garancia és kezesség nem vállalható, értékpapír nem vásárolható, váltó nem bocsátható ki és nem fogadható el, kötvény nem bocsátható ki, pénzügyi lízing vagy faktoring ügyletre irányuló vagy illet magában foglaló szerződés nem köthető.

A rendszerváltást követően rendkívül sok alap működött. Ma, a kézirat leadásakor működő *elkülönített állami pénzalapok* a következők:

- a Nemzeti Foglalkoztatási Alap (korábban: Munkaerő-piaci Alap);
- a Központi Nukleáris Pénzügyi Alap;
- a Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Kártalanítási Alap;
- a Kutatási és Technológiai Innovációs Alap;
- a Nemzeti Kulturális Alap;
- a Bethlen Gábor Alap (a korábbi Szülőföld Alap helyébe lépő alap 2011. január 1-jétől).

*Ismeret-ellenőrző kérdések:*

- Ismertesse a központi alrendszer elemeit!
- Sorolja fel és jellemezze a központi alrendszer bevételeit és kiadásait!
- Ismertesse a költségvetés tervezésére, elfogadásának rendjére, az elfogadott költségvetés alapján történő gazdálkodásra, a módosításra és a beszámolásra vonatkozó előírásokat (azaz a költségvetési ciklusra vonatkozó ismereteit)!

- Ismertesse a társadalombiztosítási alapok működésének jellemzőit!
- Ismertesse az elkülönített állami pénzalapok működését!
- Tanulmányai évének költségvetési törvénye alapján határozza meg a költségvetési bevételek és a költségvetési kiadások főösszegét, valamint a költségvetés egyenlegét! Ügyeljen a pontos nagyságrendre!
- Tekintse át tanulmányai évének aktuális költségvetési törvényét! Keressen további példákat a költségvetési törvény mellékletében az egyes szerkezeti elemekre (fejezet, cím, alcím, jogcímcsoport, jogcím, előirányzat-csoport, kiemelt előirányzat)!
- Járjon utána, hogy a jelenleg működő elkülönített állami pénzalapokat mely törvények hozták létre, milyen célokra (állami feladatokra) és a létrehozásukról rendelkező törvény milyen bevételi forrásokat kapcsol az egyes alapokhoz!
- Gondolja át, hogy a költségvetési ciklus mely szakasza esik tanulmányai időpontjára! Foglalja össze az adott szakaszra vonatkozó ismereteit és vonatkoztassa a központi költségvetéssel kapcsolatos aktuális eseményekre!

#### **4. Az államháztartási rendszer helyi alrendszere**

A magyar államháztartási rendszer második alrendszere a helyi önkormányzati alrendszer, amely az államháztartás helyi szintje. Az alrendszer felépítését és elemeit e tananyag 2. része tartalmazza.

A közigazgatási rendszer duális rendszer, a rendszer egyik része az államigazgatás, a másik elemét az önkormányzatok alkotják. A helyi alrendszerbe tartozó elemek sokszínűek, sokfélék. Alapvetően a polgárokhoz közel nyújtanak közösségi szolgáltatásokat, és végeznek közigazgatási hatósági, vagy különféle humán, infrastrukturális vagy más jellegű szolgáltatásokat.

Részei az állami közfeladat-végrehajtási rendszernek, de miközben feladataikat törvényi szintű szabályok határozzák meg, a végrehajtás módjában, a feladat ellátása szervezésének módjában és számos más kérdésben relatív gazdasági autonómiával rendelkeznek. Polgárokhoz közeli működésük miatt az igényekre, az ellátandó feladatokra gyorsabban kellene reagálniuk, mint az emberektől távolabb működő központi szervezeteknek.

##### **4.1. Az önkormányzatok gazdasági önállóságának alkotmányos alapjai, az állami és helyi feladatellátás összefüggései**

Egy modern polgári demokráciában a helyi önkormányzatiság eszmeiségének elismerése, a helyi önkormányzati rendszer működése az állami-társadalmi berendezkedés elengedhetetlen kelléke. Valós önkormányzati rendszer csak valós helyi önkormányzati önállóság mellett működik. Ez az önkormányzati autonómia az állam egységének a legkisebb sérelme nélkül, a hatályos törvények által megszabott keretek között, azaz nem abszolút, csupán viszonylagos értelemben képzelhető el.

A helyi önkormányzatok relatív autonómiájának kiemelkedően fontos elemét jelenti az önkormányzatok gazdasági (gazdálkodási, pénzügyi stb.) önállósága.

Különösen fontos a gazdasági autonómia egy olyan országban, mint Magyarország, ahol 1990-ben egy széles felelősségi körrel felruházott helyi önkormányzati rendszert vezettek be.

A *helyi önkormányzatok gazdasági önállóságának jogi alapjait* - hasonlóan az önkormányzati autonómia többi eleméhez - az államok alkotmányai tartalmazzák. Az önkormányzati autonómia elengedhetetlen feltétele a gazdálkodási önállóság, amelynek legfontosabb garanciáit az *Alaptörvény* tartalmazza.

Az Alaptörvény 32. cikke szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között

- gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat;
- meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik;
- e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat;
- dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről.

Az Alaptörvény 32. cikkének (6) bekezdése alapján a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja.

A 34. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy a helyi önkormányzat részére törvényben előírt kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult. Ugyanezen cikk (4) bekezdése lehetővé teszi, hogy törvény – a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében – a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kösse.

Magyarország helyi önkormányzatairól az Országgyűlés 2011. évben új törvényt alkotott. E törvény rendelkezéseinek többsége – így a helyi önkormányzatok gazdasági alapjaira vonatkozó rendelkezések is – 2013. évtől lépnek hatályba. Amellett, hogy az új törvényi szabályozás a helyi önkormányzatok gazdálkodásával kapcsolatban számos novumot tartalmaz (példaként említhető a 2013. évtől bevezetendő feladat alapú finanszírozási rendszer), külön is ki kell emelni, hogy a helyi önkormányzatok vagyonára vonatkozó rendelkezései már 2012. január 1-jétől hatályosak. Ez igazodott ahhoz a jogalkotási folyamathoz, amelynek célja a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás szabályozásának egységesítése, koherens kialakítása volt.

## **4.2. Az önkormányzatok vagyona**

A helyi önkormányzatok gazdasági önállóságának egyik feltétele, hogy feladataik ellátásához megfelelő vagyonnal rendelkezzenek. A vagyon fogalmába egyrészt ingatlanok (föld és épületek), másrészt ingók (mindaz, ami nem ingatlan, tehát különböző tárgyak, berendezések, gépek, felszerelések stb.) és vagyoni értékű jogok tartoznak (pl. bérleti jog). Az önkormányzatok vagyonuk meghatározó részét a rendszerváltozás időszakában a korábban egyeduralkodó állami tulajdon lebontásának folyamatában kapták meg. Természetesen az állami tulajdon egy részének az önkormányzatok tulajdonába való átadása nem öncélú folyamat volt, hanem jelentős részben a helyi önkormányzati közfeladat-ellátás anyagi és infrastrukturális alapjainak megteremtését célozta. A helyi önkormányzatok tulajdonhoz juttatása értelemszerűen a polgári jog szerinti tulajdonosi jogok (birtoklás joga, használat és a hasznok szedésének joga, valamint a rendelkezési jog) gyakorlására is feljogosította az önkormányzatokat. Ugyanakkor e tulajdonosi jogosultságok közül a rendelkezési jog polgári jog szerinti, tehát korlát nélküli biztosítása könnyen az önkormányzati tulajdon célhoz kötöttsége (azaz a közfeladat-ellátás anyagi és infrastrukturális alapjainak megteremtése) ellenében ható tényező lehetett volna.

Magyarország Alaptörvénye rögzíti, hogy a helyi önkormányzat tulajdona – az állami vagyon mellett – nemzeti vagyon.

A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit, 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 a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény szabályozza.

A helyi önkormányzat vagyona törzsvagyon vagy üzleti vagyon lehet. A törzsvagyon közvetlenül a kötelező önkormányzati feladatkör ellátását vagy hatáskör gyakorlását szolgálja. A törzsvagyonba tartozó vagyonelemek részben forgalomképtelenek, részben pedig korlátozottan forgalomképesek. A szabályozás célja annak megakadályozása, hogy az önkormányzatok a törzsvagyonba tartozó vagyonukat elpazarolják és ezáltal a kötelező önkormányzati feladatok ellátását vagy hatáskör gyakorlását veszélyeztessék. **Forgalomképtelen törzsvagyonnak** minősül, amelyet

- a nemzeti vagyronról szóló törvény kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló vagyonnak minősít, továbbá
- törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősít.

A helyi önkormányzat **kizárólagos tulajdonát** képező nemzeti vagyonba tartoznak

- a helyi közutak és műtárgyaik,
- a helyi önkormányzat tulajdonában álló terek, parkok,
- a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzetközi kereskedelmi repülőtér, a hozzá tartozó légiforgalmi távközlő, rádiónavigációs és fénytechnikai berendezésekkel és eszközökkel, továbbá a légiforgalmi irányító szolgálat elhelyezését szolgáló létesítményekkel együtt, valamint
- a helyi önkormányzat tulajdonában álló – külön törvény rendelkezése alapján részére átadott – vizek, közcélú vízi létesítmények, ide nem értve a vízi közműveket.

Nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősül a nemzeti vagyronról szóló törvény mellékletben meghatározott, valamint törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében ekként meghatározott a helyi önkormányzat tulajdonában álló vagyonelem.

A forgalomképtelen törzsvagyoni körbe tartozó vagyonelemek nem idegeníthetők el, vagyonkezelői jog, jogszabályon alapuló használati jog vagy szolgálat kivételével nem terhelhetők meg, azokon dologi jog vagy osztott tulajdon nem létesíthető.

A korlátozottan forgalomképes törzsvagyonba tartozó vagyonelemeket törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete állapítja meg. Ezekről a vagyonelemekről törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott feltételek szerint lehet rendelkezni. A törvény valamennyi tulajdonosi rendelkezési jogosítvány gyakorlásához állapíthat meg feltételeket, de az önkormányzat rendeletében is korlátozottan forgalomképes törzsvagyoni körbe sorolhatja egyes – törvény szerint törzsvagyonba egyébként nem tartozó – vagyontárgyait. Fontos követelmény, hogy az önkormányzat rendeletének a rendelkezési jog minden elemét szabályoznia kell. Ha nem határozza meg a rendelet pontosan, hogy milyen feltételekkel lehet a korlátozottan forgalomképes vagyontárggyal rendelkezni (különösen elidegeníteni, megterhelni, használatba adni), akkor a tulajdonosi jogokat gyakorló képviselő-testület nem tehet érvényes jognyilatkozatot.

Az a helyi önkormányzati vagyon, amely nem tartozik a törzsvagyonba, üzleti vagyonnak minősül. Ez a vagyonrész az önkormányzat szabad elhatározása alapján elidegeníthető, megterhelhető, vállalkozásba apportként bevihető. Ismételten szükségesnek tartjuk kiemelni, hogy a törzsvagyon mellett az üzleti vagyonra is vonatkozik, hogy az önkormányzat feladatait és céljait kell szolgálnia.

Az önkormányzat vállalkozási szabadsága nem korlátlan, a vállalkozási tevékenység a helyi közösségi érdekekkel összhangban lehetséges.

A nemzeti vagyronról szóló törvény előírja, hogy a helyi önkormányzat a közép- és hosszú távú vagyongazdálkodási tervet köteles készíteni.



A helyi önkormányzatot – az önkormányzati törvényben foglalt eltérésekkel – megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, illetőleg terhelik. A tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a képviselő-testület rendelkezik. Az önkormányzati vagyonnal kapcsolatos vagyongazdálkodási feladatok, jogosultságok és kötelezettségek – például a rendeltetésszerű használat, állagmegóvás, bővítés (beruházás, felújítás), a vagyon nyilvántartása, vagyonvédelem, értékesítés, ingyenes elidegenítés – szabályozása önkormányzati vagyonrendeletben történhet.

A vagyongazdálkodási feladatok ellátásának szervezeti megoldásai önkormányzatonként eltérőek, változatos képet mutatnak (a legkisebb önkormányzatoknál a polgármesteri hivatal előadója látja el a feladatokat, vagy e célra a hivatalon belül létrehozott szervezeti egység működik, nagyobb önkormányzatoknál e feladatokra létrehozható önkormányzati költségvetési szerv, vagy – ami gyakori – önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaság).

A helyi önkormányzatok alapfeladata a lakosság részére biztosítani mindazokat az alapvető közszolgáltatásokat, amelyek a település életképességét, fennmaradását, fejlesztését biztosítják. Az önkormányzatok részt vehetnek vállalkozásokban, főleg azért, hogy a vállalkozás remélt hasznából teremtsék elő azokat a forrásokat, amelyek feltétlenül szükségesek feladataik ellátáshoz. Garanciális szabályt jelent az, hogy az önkormányzat csak olyan vállalkozásban vehet részt, amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét. Ez lényegében azt jelenti, hogy az önkormányzat csak a vállalkozásba fektetett vagyonrészét veszítheti el az esetleges vállalkozás kudarca, csődje esetén, de nem felel többi vagyonával a bukás esetén sem.

### 4.3. A helyi önkormányzatok bevételei és kiadásai

Magyarországon a hatályos jogi szabályozás, mindeneke előtt az önkormányzati törvény alapulvételével a *helyi önkormányzatok bevételei* alapvetően három csoportba sorolhatóak:

- saját bevételek,
- átengedett központi bevételek,
- állami hozzájárulások, támogatások.

#### *Saját bevételek*

A helyi önkormányzatok pénzügyi forrásszerkezetében a saját bevételek képezik – a keletkezésüket tekintve – az önkormányzati autonómiával leginkább adekvát bevételi kört. Szemben az átengedett központi bevételekkel és különösen az állami támogatásokkal, a saját bevételek körében a bevétel nagysága alapvetően a helyi önkormányzat különféle döntéseitől függ. (A saját bevételeket az állam csak normatív úton, a törvényi keretek kijelölésével befolyásolja.)

Így például törvény határozza meg, hogy egy települési önkormányzat milyen helyi adót vezethet be, és a bevezetett helyi adónak mennyi a maximális mértéke (adóplafon); kizárólagosan a települési önkormányzat képviselő-testülete jogosult azonban a törvényben szereplő helyi adófajták tényleges bevezetésére, illetőleg a törvényi adóplafonon belül a helyi adó mértékének megállapítására.

A helyi önkormányzati *saját bevételek* a következők:

- helyi adók, az építményadó, a telekadó, a magánszemélyek, illetve a vállalkozók kommunális adója, az idegenforgalmi adó, valamint a helyi iparüzési adó;
- a helyi önkormányzat által megállapított és beszedett díjak (pl. parkolási díj, közterület-használati díj);
- a külön törvények szerint az önkormányzatot megillető bírság (pl. egyes környezetvédelmi bírságok, a szabálysértési bírság és az örökségvédelmi bírság);
- a saját tevékenységből, vállalkozásból, az önkormányzati vagyon hozadékából származó bérleti díj, osztalék, kamat, koncessziós díj stb.;

- az önkormányzati vagyon értékesítéséből származó privatizációs bevételek;
- a gazdálkodó szervezetektől, illetve magánszemélyektől, alapítványoktól átvett pénzeszközök;
- az önkormányzatot megillető vadászati jog haszonbérbe adásából származó bevétel;
- egyéb bevételek (amelyek származhatnak például bontási vagy leselejtezett anyag értékesítéséből).

### **Átengedett központi bevételek**

A helyi önkormányzatok részére átengedett központi bevételeket, ezek fajtáját és mértékét az Országgyűlés törvényben (rendszerint a költségvetési törvényben) állapítja meg.

Az ide sorolandó bevételek tehát függetlenek a helyi önkormányzat döntésétől, ugyanakkor e bevételi körnek sajátos helyi jelleget mégiscsak kölcsönöz az a tény, hogy helyben (az adott önkormányzat működési területén) keletkező bevételek teljes átengedéséről (pl. a gépjárműadó esetében), illetőleg meghatározott hányad visszaosztásáról (pl. a személyi jövedelemadó vagy az illetékek esetében) van szó. További fontos tényező, hogy e bevételek nem járnak felhasználási kötöttségekkel. Az **átengedett központi bevételek** körébe jelenleg az alábbi bevételek tartoznak:

- a személyi jövedelemadó mindenkor költségvetésben meghatározott hányada (jelenleg 40%; ezt az összeget időről időre változó módon, változó elosztási technikák alkalmazásával juttatják el az egyes helyi önkormányzatokhoz),
- a települési önkormányzat által beszedett gépjárműadó jelenleg 100 százaléka,
- a helyi önkormányzat illetékbevétele a Nemzeti Adó- és Vámhatóság által beszedett illetékeknek az 50 százaléka – az éves költségvetési törvényben meghatározott levonások, továbbá az ugyanott meghatározott számítási módszer alapján különböző mértékben – a fővárosi, a megyei, illetőleg a megyei jogú városi önkormányzatokat illeti meg,
- a termőföld bérbeadásából származó jövedelem utáni – az önkormányzati adóhatóság által beszedett – személyi jövedelemadó 100 %-a.

### **Állami hozzájárulások és támogatások**

A helyi önkormányzatok bevételi forrásszerkezetében jelentős szerepet töltenek be az állami hozzájárulások és támogatások, amelyek ugyanakkor a forrásszerkezet legkevésbé autonóm elemét jelentik, és még olyan helyi kötődést sem fedezhetünk fel bennük, mint az előbbi pontban tárgyalt átengedett központi bevételeknél. E bevételi kört szakértők – az eltérő elosztási mechanizmus miatt – gyakran további csoportokra osztják a normatív hozzájárulások és a nem normatív alapon odaítélt támogatások csoportjára.

A hatályos pénzügyi törvényi szabályozás keretei között a központi költségvetésből származó támogatások többsége esetén a támogatások, hozzájárulások jogcímeit, a felhasználásra való jogosultságot, a jogosultság mértékét, illetve a felhasználás módját minden évben a költségvetési törvényben rögzítik.

E szabályozás során a törvényhozók elsősorban a következő **elveket** próbálják megvalósítani:

- a normativitás elve, az egyes önkormányzatok alapjaiban azonos, csupán a területi, népességi, feladat- és hatásköri stb. tényezők alapján eltérő mércével való kezelése;
- a feladatarányosság elve, az állami pénzeszközök nagysága alapvetően az ellátott közfeladatok mennyiségéhez és költségeihez igazodik;
- a szolidaritás elve a gyenge jövedelmi háttérrel rendelkező önkormányzatok működőképességének fenntartása érdekében;
- a területi kiegyenlítés elve, elsődlegesen az infrastrukturális ellátottság különbségeinek mérséklése céljából; továbbá
- a társulások feladatmegoldás ösztönzésének elve, e dimenzió a többcélú kistérségi társulások megjelenése óta különös hangsúlyt kapott.

Tekintettel arra, hogy az állami hozzájárulások és támogatások bevételi köre különösképpen független a helyi önkormányzatok akaratától, az önkormányzati gazdasági-pénzügyi autonómia védelme érdekében alapvető elvet rögzít az Alkotmánybíróság egyik határozata: „A költségvetési gazdálkodásnak az a jobbiztonsági minimumkövetelménye, hogy az állam a költségvetési év tartalma alatt ellentételezés nélkül, az önkormányzatokra nézve hátrányos módon ne változtassa meg az önkormányzati költségvetések forrásszerkezetét, így egyebek között a szabadon felhasználható bevételeket ne minősítse át célhoz kötött bevételekké, illetőleg a korábban is célhoz kötött bevételek felhasználási céljait ne szűkítse.”

A költségvetési törvényben az állami hozzájárulások és támogatások előirányzatai külön fejezetet (IX. fejezet) alkotnak. E körből a legjellemzőbb bevételi csoportok az alábbiak:

- **normatív** költségvetési hozzájárulások (ezek jogcímei, fajlagos összegei stb. önmagukban is rendkívül heterogének; ide tartozik például az általános iskolai oktatáshoz való költségvetési hozzájárulás éppúgy, mint az önkormányzati feladatok ellátásának vagy a lakossági települési folyékony hulladék ártalmatlanításának költségvetési támogatása);
- **normatív, de kötött** felhasználású támogatások (ilyen például a pedagógiai szakszolgálatok működésének támogatása, vagy a helyi közfoglalkoztatások támogatása, továbbá e körben jelennek meg a többcélú kistérségi társulásokat, illetőleg az önkormányzati hivatásos tűzoltóságokat megillető költségvetési támogatások);
- **címzett és céltámogatások**, amely korábban a központi költségvetésből az önkormányzati nagyberuházásokhoz kötött felhasználással nyújtott támogatások legfontosabb elemei voltak, de ma már „kifutóban” vannak;
- a **felhasználási kötöttséggel** együtt járó központosított előirányzatok (pl. helyi közösségi közlekedés támogatása, lakossági közműfejlesztési támogatás),
- az **önkormányzati működőképesség megőrzését célzó** kiegészítő támogatások (pl. az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben levő települési önkormányzatok támogatása),
- **helyi önkormányzatok fejlesztési és „vis major”** támogatása (elsősorban „vis-major” esetek, pl. árvízkarok, viharok esetén felhasználható támogatások),
- a **leghátrányosabb helyzetű kistérségek felzárkóztatásának** támogatása, melynek felhasználására csak a leghátrányosabb kistérségek önkormányzatai jogosultak,
- a **helyi önkormányzatok által fenntartott**, illetve támogatott előadó-művészeti szervezetek támogatása, amelyekhez értelemszerűen csak az előadó-művészeti szervezeteket fenntartó, illetve támogató helyi önkormányzatok jutnak hozzá.

A fentiekén kívül jelentős bevételi forrást jelentenek az önkormányzati alrendszerben az egészségbiztosítási támogatások, amelyek az Egészségbiztosítási Alapból származnak, és az egészségügyi intézményt (közszolgáltatást) fenntartó helyi önkormányzatokat illetik meg.

Az önkormányzatok bővíthetik bevételeiket egyéb – pályázati úton elnyert – fejlesztési támogatásokkal. Ezek egy része teljes egészében a központi költségvetésből származik, és egyes fejezeti kezelésű előirányzatok, más része az Európai Unióból származó támogatás (pl. strukturális alapok, vagy a kohéziós alap támogatásai). Az államháztartási reformfolyamat részeként a kilencvenes évek második felében erőteljes törekvés nyilvánult meg egyes támogatási forrásoknál a döntési hatáskörök decentralizációjára.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (új Ötv.) 2013. január 1-jétől hatályba lépő rendelkezései a jelenlegi normatív alapú támogatási rendszer helyett egy új, feladat alapú finanszírozási rendszert vezet be.

A feladatfinanszírozás rendszerében a helyi önkormányzatok kötelezően ellátandó, törvényben meghatározott feladatai kerülnek előtérbe. E feladatok működési kiadásainak fedezetét az Országgyűlés feladatalapú támogatással biztosítja. A támogatás mértéke a helyi önkormányzat kötelezően ellátandó feladataihoz külön jogszabályokban meghatározott közszolgáltatási szinthez fog igazodni.

Ez azt jelenti, hogy a törvényben előírt kötelező feladatok minden önkormányzat által egységesen teljesítendő, minimális szintjét a feladatokra vonatkozó ágazati szakmai jogszabályok határozzák meg.

#### **A helyi önkormányzatok kiadásai**

Az egyes helyi önkormányzatok kiadási struktúrája értelemszerűen elég heterogén, hiszen egészen más egy kis települési önkormányzat helyzete, mint egy nagy városi önkormányzaté, egy hátrányos helyzetű térségben lévő önkormányzat helyzete, mint egy fejlett térségben lévőé stb. Mégis összességében elmondhatjuk, hogy a helyi önkormányzatok kiadásainak jelentős részét az önkormányzati intézmények működési kiadásai emésztik fel.

Az utóbbi években – nem utolsósorban az önkormányzati fejlesztések uniós és hazai támogatási forrásainak növekedésének következtében – emelkedő tendenciát mutatnak az önkormányzatok felhalmozási és tőkejellegű kiadásai. Az önkormányzati kiadások további elemei a lakossági juttatások, az államháztartáson kívüli szervezeteknek juttatott transzferek, illetve az egyéb kiadások. Természetesen az önkormányzati költségvetések is előirányoznak tartalékokat, általános és céltartalék képzése itt is kötelező.

### **4.4. Költségvetési ciklus**

#### **4.4.1. A helyi önkormányzati költségvetés**

A helyi önkormányzatok költségvetését önkormányzati rendeletben kell szabályozni. A helyi önkormányzatok költségvetéséből kell finanszírozni mindazon feladatokat, amelyek ellátását az önkormányzati törvény vagy más törvények kötelezően helyi önkormányzati hatáskörbe utalnak, vagy amelyek az önkormányzatok önként vállalt feladataiként jelentkeznek.

A helyi önkormányzatok költségvetéséről szóló önkormányzati költségvetési rendeletben a helyi önkormányzati költségvetési szervek címeket alkotnak. Azonos tevékenységi profillal rendelkező költségvetési szervek együttesen is alkothatnak költségvetési címet. A költségvetési szervekhez nem rendelt bevételeket és kiadásokat szintén címekre kell bontani.

A címrendet a testületnek kell megállapítani a költségvetési rendeletében. Az egyes címeken belül – a központi költségvetéshez hasonlóan – elkülönítenek működési és felhalmozási előirányzat-csoportokat, illetve kiemelten terveznek néhány előirányzatot. Szét kell választaniuk a működési és a felhalmozási bevételeket, valamint kiadásokat, azokat külön-külön és mérlegszerűen is jóvá kell hagyni.

#### **4.4.2. Az önkormányzati költségvetés előkészítése, elfogadása**

A helyi önkormányzatok *költségvetési tervezési-előkészítési folyamata* több fázisra osztható fel, amelyek az alábbiak:

- költségvetéshez költségvetési koncepció elkészítése;
- a költségvetési rendelet tervezetének elkészítése;
- a költségvetési rendelet elfogadása.

A helyi önkormányzat költségvetési koncepcióját oly módon kell összeállítani, hogy az megfelelően tükrözze bevételi oldalon a saját, helyben képződő forrásokat, illetőleg kiadási oldalon az ismert feladat-ellátási kötelezettségeket. Mindezek figyelembevételével a jegyző (főjegyző, kör-jegyző) feladatát képezi a költségvetési koncepció előkészítése. A jegyző által kialakított költségvetési koncepciót – az önkormányzati bizottságok, illetőleg ahol ilyen működik: a helyi kisebbségi önkormányzat véleményével együtt – a polgármester (főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke) november 30-ig terjeszti a helyi önkormányzat képviselő-testülete (közgyűlése) elé.

Az önkormányzati bizottsági, illetőleg a helyi kisebbségi önkormányzati vélemények beszerzése a polgármester feladata. Azoknál az önkormányzatoknál, ahol működik pénzügyi bizottság (ezt a helyi önkormányzati törvény alapján a kétezres lélekszámnál nagyobb településeken kötelező megválasztani), ott ennek a költségvetési koncepciónak az egészéről vélemény kell alkotnia. A többi önkormányzati bizottság esetében a bizottsági véleményt az adott önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában meghatározottak szerint kell kikérni.

A helyi önkormányzati képviselő-testület a beterjesztett költségvetési rendelet-tervezetet – a bizottsági véleményekkel egyetemben – megvitatja, majd ennek eredményeképpen testületi határozatot fogad el a költségvetés elkészítésével kapcsolatos további munkálatok tárgyában.

A költségvetési rendelet tervezetének elkészítéséről – a költségvetési koncepcióval kapcsolatos testületi határozatban foglaltak figyelembevételével – a költségvetési törvény parlamenti elfogadását követően, az abban foglalt információk megismerése után a jegyző gondoskodik. A költségvetési rendelet tervezetének elkészítése során a jegyző köteles egyeztetni a helyi önkormányzati költségvetési szervek vezetőivel.

A munkavállalók érdekképviselői szerveivel is önkormányzati szintű egyeztetést kell folytatni a tervezett személyi és dolgozói juttatásokról. Számos más törvény is ír elő véleménykérést. Pl. gazdasági kamarák véleményét is be kell szerezni.

Az önkormányzatoknak a költségvetésüket megalapozó döntéseket is a költségvetés elfogadását megelőzően, vagy azzal együtt kell megalkotniuk. A költségvetések testületi elfogadásának mechanizmusában a bizottsági és a testületi tárgyalás közvetlenül a testületi elfogadás előtti eljárások. A költségvetést tárgyaló testületi ülés(ek) előtt, ha az adott közszolgáltatást az önkormányzat másokkal közösen látja el, akkor e közös feladatellátó szervezetek költségvetését kell közösen elfogadniuk. (Pl. társulásban fenntartott iskola költségvetését, körjegyzőség, hatósági társulás költségvetését, a többcélú társulás költségvetését, kisebbségi önkormányzatok költségvetését stb.) Ezek nem rendeletek, hanem határozatok.

A társulásos iskola, mint költségvetési szerv költségvetése beépül az irányítási jogokkal megbízott önkormányzat költségvetésébe. A központi szabályokon túl az önkormányzatoknak a költségvetési szerkezetben viszonylag nagy önállósága van. A kötelező elemeken túl meghatározhatják, hogy milyen adatok, tények bemutatását kérik.

A költségvetési rendelet tervezetét a polgármester az adott önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában foglaltaknak megfelelően az önkormányzati bizottságok elé terjeszti. Hasonlóan a költségvetési koncepció véleményezési rendjéhez, a rendelet-tervezet véleményezésében is kiemelkedő szerep jut a pénzügyi bizottságnak. Azoknál a helyi önkormányzatoknál pedig, ahol a helyi önkormányzati törvény alapján az önkormányzat köteles független könyvvizsgálót megbízni, a megbízott könyvvizsgálónak a rendelet-tervezettel kapcsolatos írásos véleményét is be kell szerezni. Mindezeket túlmenően az önkormányzati képviselő-testület jogosult még további – az államháztartási jogszabályokban, valamint a költségvetési törvényben elő nem írt, de a testületi döntés meghozatalához szükségesnek ítélt – információkat is kérni.

A költségvetési rendelet-tervezetet a költségvetési törvény kihirdetését követő 45 napon belül a polgármester köteles a képviselő-testületnek benyújtani. Ezzel egyidejűleg azokat a rendelet-tervezeteket is be kell nyújtania, amelyek a költségvetési rendelet-tervezetben javasolt előirányzatokat megalapozzák.

Ugyancsak a polgármester kötelezettsége bemutatni

- a helyi önkormányzat költségvetési mérlegét közgazdasági tagolásban, előirányzat felhasználási tervét,

- a többéves kihatással járó döntések számszerűsítését évenkénti bontásban és összesítve, és
- a közvetett támogatásokat – így különösen adóelengedéseket, adókedvezményeket – tartalmazó kimutatást.

A költségvetési rendeletet – az önkormányzati bizottsági vélemények, a könyvvizsgálói jelentés, illetőleg az egyéb információk figyelembevételével – az önkormányzati képviselő-testület fogadja el. Az elfogadott költségvetési rendeletről az államháztartás információs és mérlegrendszerének megfelelően a Kormányt tájékoztatni kell.

Ha a költségvetési rendeletet a képviselő-testület a költségvetési év kezdetéig nem fogadta el, az átmeneti gazdálkodásról rendeletet alkothat, amelyben felhatalmazást ad, hogy a helyi önkormányzat és költségvetési szervei a bevételeiket folytatólágosan beszédhessék, kiadásait teljesítsék. Az átmeneti gazdálkodásról szóló rendeletben meg kell határozni a felhatalmazás időtartamát. A felhatalmazás az új költségvetési rendelet hatálybalépésének napján megszűnik.

Ha a képviselő-testület a költségvetési rendeletet a költségvetési év kezdetéig vagy az átmeneti gazdálkodásról szóló rendelet hatályvesztéséig nem alkotta meg, és az átmeneti gazdálkodásról rendeletet nem alkotott, vagy az átmeneti gazdálkodásról szóló rendelet hatályát veszítette, a polgármester jogosult a helyi önkormányzatot megillető bevételek beszédésére és az előző évi kiadási előirányzatokon belül a kiadások arányos teljesítésére. Az átmeneti időszakban – átmeneti gazdálkodásról szóló rendelet szerint, vagy annak hiányában – folytatott gazdálkodásról a képviselő-testület részére a polgármester beszámol. A képviselő-testület az új költségvetési rendeletet az átmeneti időszakban beszédett bevételeket és teljesített kiadásokat az új költségvetési rendeletbe beépítve fogadja el.

A helyi önkormányzat költségvetésének végrehajtása a tervezett feladatok megvalósítását, a költségvetésben szereplő bevételek realizálását és a kiadási előirányzatok felhasználását jelenti. Amíg bevételi előirányzatok teljesítési kötelezettséget, a kiadási előirányzatok felhasználási jogosultságot jelentenek a költségvetésben szereplő összegre. A kiadási előirányzat tehát nem jár felhasználási kötelezettséggel. Előre nem tervezhető, váratlan körülmények miatt (bevételek tervezettől való elmaradása, év közben jelentkező többletfeladatok) szükségessé teheti az előirányzatok évközi megváltoztatását.

A helyi önkormányzati költségvetés előirányzatainak módosítására, a költségvetési előirányzatok közötti átcsoportosításokra elsősorban a képviselő-testület jogosult. Ez alól az Áht. két *kivételt* szabályoz:

- A helyi önkormányzati költségvetési szerv bevételi és kiadási előirányzatai a Kormány rendeletében meghatározott esetekben saját hatáskörben módosíthatók, a kiadási előirányzatok egymás között átcsoportosíthatók. A polgármester a költségvetési szerv saját hatáskörében végrehajtott előirányzat-módosításokról, átcsoportosításokról a képviselő-testületet harminc napon belül tájékoztatja.
- Ha a helyi önkormányzat év közben a költségvetési rendelet készítésekor nem ismert többletbevételhez jut, vagy bevételei a tervezettől elmaradnak, e tényről a polgármester a képviselő-testületet tájékoztatja.

A képviselő-testületnek a fentiek alapján – az első negyedév kivételével – negyedévenként, a döntése szerinti időpontokban, de legkésőbb az éves költségvetési beszámoló elkészítésének határidejéig, december 31-ei hatállyal módosítania kell a költségvetési rendeletét. Ha év közben az Országgyűlés – a helyi önkormányzatot érintő módon – a központi költségvetési hozzájárulások, támogatások előirányzatait zárolja, azokat csökkenti, törli, az intézkedés kihirdetését követően haladéktalanul a képviselő-testület elé kell terjeszteni a költségvetési rendelet módosítását.

A polgármester a helyi önkormányzat gazdálkodásának első félévi helyzetéről szeptember 15-éig, háromnegyed éves helyzetéről a költségvetési koncepció ismertetésekor írásban tájékoztatja a képviselő-testületet.

A tájékoztatás tartalmazza a helyi önkormányzat költségvetési rendeletében megjelenő előirányzatok és a költségvetési egyenleg alakulását.

#### 4.4.3. A helyi önkormányzati költségvetési beszámoló

A helyi önkormányzatok, illetve intézményeik (az egyes önkormányzati költségvetési szervek) a központi döntések megalapozásához, a zárszámadás elkészítéséhez, illetőleg az államháztartás mérlegeinek összeállításához évközi és év végi költségvetési beszámolót kötelesek készíteni. A költségvetési beszámolóban számot kell adni a képviselő-testületnek a költségvetésben jóváhagyott feladatok végrehajtásáról, a gazdálkodás eredményeiről, a problémákról, a vagyon gyarapításáról, vagyis arról, hogy miként hasznosították a közösség, az önkormányzat pénzt és vagyonát.

A feladatok végrehajtását év közben az önkormányzati képviselő-testület áttekinti, év végén részletesen megtárgyalja, és a zárszámadásról rendeletet alkot. A zárszámadás előterjesztése két részből áll: szöveges és számszaki részből.

A számszaki részben a bevételek teljesítését bevételi nemenként, a kiadási előirányzatok felhasználását költségvetési szervenként, a polgármesteri hivatal feladatainak teljesítését feladatonként, a beruházásokat és felújításokat feladatonként kell bemutatni. Számot kell adni az általános és céltartalékok terhére megvalósított feladatokról is.

Az éves költségvetési beszámolóhoz szöveges magyarázatot is kell készíteni. Ebben ismertetni kell azokat a tényezőket, amelyek befolyásolták a tárgyidőszakban ellátott alaptevékenységet, az előirányzatok tervezettől eltérő felhasználását. Be kell mutatni azokat a rendkívüli eseményeket vagy azokat a körülményeket, amelyek a pénzügyi helyzetre, az eszközök nagyságára és összetételének alakulására hatással voltak, és a költségvetés összeállításakor még nem voltak ismertek.

A jegyző által elkészített zárszámadási rendelettervezetet a polgármester a költségvetési évet követő negyedik hónap utolsó napjáig terjeszti a képviselő-testület elé. A képviselő-testület a zárszámadásról rendeletet alkot.

A zárszámadási rendelettervezet előterjesztésekor a képviselő-testület részére tájékoztatásul a következő *mérlegeket* és *kimutatásokat* kell bemutatni:

- a költségvetési rendelettervezethez kapcsolódóan a törvény által előírt mérlegeket, kimutatásokat azzal, hogy az előirányzat felhasználási terven a pénzeszközök változásának bemutatását kell érteni,
- a helyi önkormányzat adósságának állományát lejárata, a Stabilitási tv. 3. §-a szerinti adósságot keletkeztető ügyletek, bel- és külföldi irányú kötelezettségek szerinti bontásban,
- a vagyonkimutatást, és
- a helyi önkormányzat tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek működéséből származó kötelezettségeket, a részesedések alakulását.

#### 4.4.4. A nemzetiségi önkormányzatok költségvetése

Az államháztartás önkormányzati alrendszernek integráns részét képezi a helyi és az országos nemzetiségi önkormányzatok költségvetése, pénz- és vagyongazdálkodása is. A nemzetiségi önkormányzatok költségvetésének elfogadására, valamint zárszámadására a helyi önkormányzatok költségvetése elfogadásának szabályait kell megfelelően alkalmazni azzal, hogy a nemzetiségi önkormányzatok költségvetésüket és zárszámadásukat határozattal fogadják el.

## 4.5. A helyi alrendszer gazdálkodásának speciális szabályai

A helyi önkormányzatok nem tartoznak a kötelezően a Kincstárnál számlát vezetőik körébe. Az önkormányzat joga a hatályos közbeszerzési és pályázati eljárás eredményeként a számlát vezető hitelintézetet kiválasztani.

A folyamatos feladatellátáshoz a központi forrásokat úgy kapják, hogy igényeiket (normatívák igénylése) a Kincstáron keresztül bejelentik. Évközben megjelenő feladatra többletigények bejelentésére, valamint feladat megszűnése vagy csökkenése miatt lemondásra is van lehetőségük. Az igénybe vett és elszámolt normákat a Kincstár közigazgatási hatósági eljárás körében vizsgálja, és jogellenesen igénybe vett normatívák esetén visszafizetésre kötelezi őket. Az állami támogatásokat részükre a Kincstár a nettó finanszírozás keretében (havonta) biztosítja. Európai uniós és hazai fejlesztési források finanszírozása leggyakrabban a Kincstár közreműködésével történik. Pénzügyi információs szolgáltatási kötelezettségeiknek is a Kincstáron keresztül tesznek eleget. (Például a költségvetési információ szolgáltatásának elmaradása jelentheti azt, hogy nem kapja meg támogatását addig, amíg e kötelezettségnek nem tesz eleget.)

Az önkormányzatok jelentős számú költségvetési szerv útján biztosítják közszolgáltatási feladataikat. E szervezetekben (közszféra) a munkavállalók száma magas. Az Állam a Kincstáron keresztül biztosítja az önkormányzat által foglalkoztatott dolgozók bérszámfejtését.

Az önkormányzati alrendszerben az alrendszerbe tartozó költségvetési szervek közjogi jogállásától függően speciális rendelkezések vonatkoznak a kötelezettségvállalásra és ellenjegyzésre, utalványozásra, érvényesítésére. (Megosztottak a jogosítványok a polgármester és a jegyző között, a többcélú társulásoknál a társulási tanács elnöke és a munkaszervezet vezetője között. Eltérő a szabályozás a kisebbségi önkormányzatoknál.)

A helyi önkormányzat gazdasági autonómiáját több korlátozás is érinti. A nemzeti vagyonról szóló törvény például korlátozza a helyi önkormányzat gazdasági társaság alapításával, illetve gazdasági társaságban való részesedés szerzésével kapcsolatos jogait.

A helyi önkormányzat csak olyan gazdálkodó szervezetben vehet részt, amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét (ilyen gazdálkodó szervezet a gazdasági társasági formák közül például a korlátolt felelősségű társaság, vagy a részvénytársaság). A helyi önkormányzat vállalkozási tevékenysége a kötelező feladatainak ellátását nem veszélyeztetheti. 2012. január 1-jétől számos korlátozás érinti a helyi önkormányzatok adósságot keletkeztető ügyleteit (többek között ilyen ügylet a hitelfelvétel, értékpapír kibocsátása). Ezeket a szabályokat a Stabilitási törvény tartalmazza. Az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletet – szűk körű kivétellel – érvényesen csak a Kormány előzetes hozzájárulásával köthet. Az önkormányzat működési célra csak likvid hitelt vehet fel, ami egyben azt is jelenti, hogy a működési költségvetésében tervezett hiány külső forrásból (hitellel) nem, csupán belső forrással (például előző években képződött maradványból) finanszírozható.

### *Ismeret-ellenőrző kérdések:*

- Ismertesse az önkormányzatok gazdasági önállóságának alkotmányos alapjait, az állami és helyi feladatellátás összefüggéseit!
- Milyen szerepet tölt be az önkormányzatok gazdasági önállóságában a vagyonuk?
- Ismertesse az önkormányzati vagyon szerkezetét!
- Mutassa be a helyi önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás főbb jellemzőit!
- Melyek az önkormányzatok bevételei és kiadásai?
- Milyen szakaszokból áll a költségvetési ciklus a helyi önkormányzatok esetében?
- Melyek a helyi alrendszer gazdálkodásának speciális szabályai?



- A tanulmányai évére vonatkozó költségvetési törvény mellékletei közül gyűjtse ki azokat, amelyek a helyi önkormányzatok költségvetési támogatásai, hozzájárulásai elosztásáról rendelkeznek!
- Vesse össze a központi költségvetési és a helyi önkormányzati költségvetési ciklust és készítsen egy olyan folyamatábrát, amely azokat párhuzamosan mutatja be!
- Ismerje meg lakóhelye, vagy egy Ön által kiválasztott települési önkormányzat tanulmányai évére elfogadott költségvetési rendeletét! Tájékozódjon, hogy az önkormányzat költségvetése milyen bevételi forrásokkal rendelkezik!

## **5. A költségvetési szervek**

A költségvetési szerv a közfeladat-ellátás domináns szervezeti formája. Mindezt az államháztartási törvény úgy fogalmazza meg, hogy a közfeladatok ellátása elsősorban költségvetési szervek alapításával és működtetésével történik. Jelen fejezetben először a költségvetési szervek jogállásának meghatározó aspektusait tekintjük át, majd a költségvetési szervek gazdálkodására vonatkozó fontosabb szabályokat foglaljuk össze.

### **5.1. A költségvetési szervek jogállása**

#### **5.1.1. A költségvetési szervek szerepe a közfeladatok ellátásában**

Korábban már szövegtünk arról, hogy az államháztartás körébe tartozó állami (és önkormányzati) feladatokat az állam (és az önkormányzatok) részben vagy egészben az államháztartás szervezetrendszer részét képező költségvetési szerveken keresztül látja el.

A költségvetési szervek közfeladatok ellátásában betöltött szerepét jól illusztrálja, hogy – 2008. évi adatok szerint – mintegy 600 központi és 13 000 önkormányzati költségvetési szerv működik, az általuk foglalkoztatott több mint 700 ezer munkavállalót jelent. A teljes államháztartás kiadásának körülbelül egyharmadát a költségvetési szervek működésével kapcsolatos kiadások teszik ki.

*A költségvetési szerv jogszabályban vagy az alapító okiratban meghatározott közfeladat ellátására létrejött jogi személy.* Legfontosabb jellemzői:

- jogszabályban meghatározott és az alapító okiratban rögzített állami, önkormányzati feladatokat (a továbbiakban együtt: közfeladat) lát el alaptevékenységként,
- alaptevékenységét haszonszerzési cél nélkül folytatja,
- feladatait jogszabályban meghatározott követelmények és feltételek alapján, jogszabályban meghatározott szerv vagy személy irányítása vagy felügyelete mellett, az alapító okiratban megjelölt működési körben, közfeladat-ellátási kötelezettséggel végzi,
- költségvetés alapján gazdálkodik.

Az államháztartási rendszer és a közfeladat-ellátás szabályozásának reformfolyamatában említendő lépés volt a költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló 2008. évi CV. törvény, majd a működésének tapasztalatai alapján annak 2010 évi módosítása, és a költségvetési szervek működéséről szóló jogszabályi előírások államháztartási törvénybe történő visszahelyezése, és a státusztörvény hatályon kívül helyezése. A költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló 2008. évi CV. törvény (az ún. „státusztörvény”) bevezetési tapasztalatai igazolták, hogy a státusztörvény által létrehozott költségvetési gazdálkodási keretek nem nyújtottak megfelelő háttérrel a költségvetési szervek közérdeknek megfelelő működésére, főként azért, mert bizonyos esetekben indokolatlanul eltúlzott mértékű gazdálkodási rugalmasságot biztosítottak egyes – a törvény által létrehozott – költségvetési szervek típusoknak. Nem teremtették meg az e rugalmasság ellentételezését biztosító kontrollmechanizmusokat.

A változtatások hatásaként érdemben csökkent a költségvetési szervek működésével és gazdálkodásával kapcsolatos túlburjánzó adminisztráció, valamint megszűnt privatizációjuk veszélye.

A jogalkotói szándék szerint fontos garanciális elemek épülnek ki a közvagyon védelmének biztosítása érdekében, csökkentve ezzel az pénzfolyás, a korrupció lehetőségét. A státusztörvény hatályon kívül helyezését úgy oldotta meg a jogalkotó, hogy az Áht.-ba beépítette a költségvetési szervek státuszára vonatkozó rendelkezéseket, így például a költségvetési szerv „életútjára” (alapítása, nyilvántartása, átalakítása, megszüntetése), csakúgy, mint az irányításra (felügyeletre), irányító (felügyeleti, alapító) szervekre vonatkozó szabályokat. Az újraszabályozás során a státusztörvény által létrehozott fölösleges adminisztrációs konstrukciókat – a költségvetési szervek túlzott differenciálását – eltörölte.

### **5.1.2. A költségvetési szervek alapítása**

Költségvetési szerv alapítására *jogosult*

- központi költségvetési szerv esetén az Országgyűlés, a Kormány vagy a miniszter,
- helyi önkormányzati költségvetési szerv esetén a helyi önkormányzat, a helyi önkormányzatok jogi személyiségű társulása, a többcélú kistérségi társulás, a térségi fejlesztési tanács,
- helyi nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerv esetén a helyi nemzetiségi önkormányzat vagy a helyi nemzetiségi önkormányzatok jogi személyiségű társulása,
- országos nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerv esetén az országos nemzetiségi önkormányzat vagy az országos nemzetiségi önkormányzatok jogi személyiségű társulása, és
- köztestületi költségvetési szerv esetén a köztestület.

A felsorolásban szereplő költségvetési szervtípusok a költségvetési szervek alapítás szerinti csoportosításának egyes csoportjai.

Az egyes költségvetési szervtípusokat értelemszerűen csak egyes alapításra jogosult közjogi személyek hozhatják létre; példának okáért központi költségvetési szervet csak az Országgyűlés, a Kormány vagy valamely miniszter létesíthet, helyi önkormányzat vagy a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulása kizárólag csak helyi önkormányzati költségvetési szervet, a köztestület pedig (pl. a Magyar Tudományos Akadémia vagy valamely kamara) kizárólag csak köztestületi költségvetési szervet alapíthat.

Költségvetési szervet az önkormányzati alrendszer részét képező alapító szervek közösen is alapíthatnak.

Költségvetési szerv alapítása történhet oly módon is, hogy a költségvetési szervből kiválás történik, amely alapján a költségvetési szerv az alapító okirat módosítását követően tovább működik, ezzel egyidejűleg pedig az alapításra vonatkozó szabályok szerint egy új költségvetési szerv jön létre.

Az Országgyűlés vagy a Kormány által alapított költségvetési szerv alapításáról jogszabályban, más alapító szerv által alapított költségvetési szerv esetén alapító okiratban kell rendelkezni. Jogszabállyal alapított költségvetési szerv esetén – a jogszabályban megjelölt alapítási időpontot megelőzően – a költségvetési szerv alapításáról alapító okiratot is ki kell adni.

Az alapító okiratot az alapító szerv adja ki, kivéve az Országgyűlés vagy a Kormány által alapított költségvetési szerv alapító okiratát, amelyet az irányító szerv, valamint a minisztériumét, a Miniszterelnökségét, a kormányhivatalét és a fővárosi, megyei kormányhivatalét, amelyet a miniszterelnök ad ki.

A Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szerv alapító okiratának kiadásához és módosításához – a miniszterelnök által kiadott alapító okirattal rendelkező költségvetési szerv és a honvédelemért felelős miniszter által alapított költségvetési szerv alapító okirata kivételével – az államháztartásért felelős miniszter előzetes egyetértése szükséges.

Az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szerv alapító okiratát a Hivatalos Értesítőben közzé kell tenni.

A költségvetési szerv a nyilvántartásba való bejegyzésével, a bejegyzés napjával jön létre. A költségvetési szerv létrehozásáról rendelkező jogszabály későbbi időpontot, törvény más időpontot is megállapíthat a létrejövetel napjaként.

Az alapító okiratban foglaltakat a jóváhagyásra jogosult által jóváhagyott szervezeti és működési szabályzatban kell részletezni. Az SZMSZ-nek tartalmaznia kell az állami feladatként ellátott alaptevékenységet (az ezt meghatározó jogszabály megjelölésével egyetemben), a vállalkozási tevékenység részletes felsorolását és mindezek forrásait, továbbá a feladatmutatók megnevezését, körét és mértékét.

*Az alapító okirat tartalmazza a költségvetési szerv*

- nevét, székhelyét, esetleges telephelyeit,
- az alapításáról rendelkező jogszabály teljes megjelölését, ha az alapításról jogszabály rendelkezett,
- közfeladatát és alaptevékenységét az államháztartás szakfeladatrendje szerinti bontásban, államháztartási szakágazati besorolását,
- illetékességét, működési körét,
- irányító szervének nevét, székhelyét,
- gazdálkodási besorolását,
- vezetőjének megbízási rendjét, és
- a foglalkoztatottjaira vonatkozó foglalkoztatási jogviszonyok megjelölését.

*Az alapító okirat az alábbiak fennállása esetén tartalmazza a költségvetési szerv*

- jogelődjének megnevezését, székhelyét,
- vállalkozási tevékenysége felső határát a módosított kiadási előirányzatok arányában, és
- megszűnésének időpontját vagy pontos feltételét, ha határozott időre vagy bizonyos feltétel bekövetkeztéig hozzák létre.

Minden költségvetési szerv a polgári jog alanya, ezért jogi személyiség nélkül költségvetési szerv nem létezhet. Jogi személyiséget pedig úgy szerez – főszabály szerint –, hogy alapító okirata alapján bejegyzik a kincstár közhiteles nyilvántartásába. A jogi személyiség nem jár együtt azonos kiterjedésű feladat-ellátási funkciókkal (általában szellemi szaktevékenység, szellemi és fizikai támogató tevékenység), és azonos értelemben vett gazdálkodási jogokkal.

## **5.2. A költségvetési szervek típusai, irányítása, felügyelete**

### **5.2.1. A költségvetési szervek típusai**

A költségvetési szervek többféleképpen is csoportosíthatók. Egyik lehetőség az alapítás (államháztartásban elfoglalt hely) szerinti csoportosítás, amelynek tartalmával már az 5.1.2 pont alatt foglalkoztunk. A kincstári rendszerrel való kapcsolat ugyancsak rendszerezési szempontként szolgálhat. A kincstári rendszerrel már ugyancsak foglalkoztunk és láthattuk, hogy míg a központi alrendszerhez tartozó költségvetési szervek kincstári körbe tartoznak, addig a helyi önkormányzati költségvetési szervek kincstári körön kívüliek.

Az alábbiakban a *költségvetési szervek gazdálkodási jogkörük* szerinti megkülönböztetéssel foglalkozunk. E szempont alapján két típus különíthető el:

- önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv,
- önállóan működő költségvetési szerv.

Ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv a központi költségvetési szerv irányító szerve, a középírányító szerv, a kormányhivatal és az autonóm államigazgatási szerv, a központi hivatal, az önkormányzati hivatal, az országos területi hálózattal rendelkező költségvetési szerv központi szerve, a többcélú kistérségi társulás önálló munkaszervezete.

*Önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szervnek* - a fentiekén túl - az a költségvetési szerv sorolható be különösen, amelynek:

- jelentős terjedelmű és összetett közfeladatokat lát el,
- a közfeladat ellátásában országos, megyei vagy egyéb, a településinél nagyobb területi jellegű illetékességgel jár el, vagy
- esetén a közfeladat terjedelme, az ellátottak száma, az ügyfélforgalom volumene, az alaptevékenység ellátását támogató szellemi és fizikai tevékenységet végző szervezeti egységek működtetése e besorolást indokolja.

Az *önállóan működő és gazdálkodó* költségvetési szerv

- rendelkezhet jogszabály vagy az irányító szerv döntése alapján gazdasági szervezettel,
- az elemi költségvetésében szereplő valamennyi előirányzat felett rendelkezhet.

Önállóan működő költségvetési szervnek az a költségvetési szerv *sorolható be* különösen, amely:

- kizárólag szakmai szervezeti egységekre tagozódik - ideértve a jogszabályban szakmai alapfeladat-ellátásként megjelölt ellátó jellegű tevékenységeket is - és szakmai alaptevékenysége nem eszközigenyes, vagy
- a szellemi, fizikai támogató funkciókat ellátók száma külön szervezeti egység létrehozását nem igényli, e funkciók más költségvetési szerv által elláthatók.

Az *önállóan működő* költségvetési szerv

- gazdasági szervezettel nem rendelkezik, egyes pénzügyi-gazdasági, illetve üzemeltetési feladatait az irányító szerv által kijelölt önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv látja el (a pénzügyi-gazdasági, üzemeltetési feladatok ellátásának megosztását a két költségvetési szerv közötti megállapodásban határozza meg)
- az alapfeladatai ellátását szolgáló személyi juttatásokkal és az azokhoz kapcsolódó járulékok és egyéb közterhek előirányzataival minden esetben, egyéb előirányzatokkal a munkamegosztási megállapodásban foglaltaktól függően rendelkezik.

Az önkormányzati hivatal, mint a helyi kisebbségi önkormányzat gazdálkodásának végrehajtó szerve - az adott helyi önkormányzat és az érintett helyi kisebbségi önkormányzatok megállapodása alapján, külön az állami költségvetésből származó támogatásra való igényjogosultság nélkül - több helyi kisebbségi önkormányzat számára is elláthatja a gazdálkodási feladatokat.

## 5.2.2. A költségvetési szervek irányítása és felügyelete

A költségvetési szerv általában hierarchikus irányítás alatt álló szerv, ami alapvetően abból adódik, hogy „vagyonát”, a rendelkezésre álló költségvetési előirányzatot az állam, az alapító, és (általában) egyben irányító (felettes) szerve közpénzből, közvagyonból biztosítja, az ellátandó alapfeladatát e szerv határozza meg, hagyja jóvá.

A költségvetési szervek felett nem egyszerűen felügyelet és különösen nem törvényességi felügyelet érvényesül, hanem az irányítási jogok teljessége. A felügyeleti jogkör esetében, a felügyeleti szerv kategóriája azon szerveket jelenti, melyek az irányítási jogok teljességével nem, csak korlátozott irányítási jogkörrel rendelkeznek. A felügyeleti jogkör lehet: szakmai felügyelet, vagy annál még korlátozottabb jogokat magában foglaló felügyelet.

Kiemelt fogalmak:

- alapító szerv: a költségvetési szervvel kapcsolatos, irányítási jogokkal felruházott szerv vagy személy;
- helyi önkormányzati költségvetési szerv irányító szerve: a helyi önkormányzat által alapított költségvetési szerv esetén a képviselő-testület (közgyűlés), a többcélú kistérségi társulás által alapított költségvetési szerv, valamint a jogi személyiséggel rendelkező társulás esetén a társulási tanács;
- helyi nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerv irányító szerve: a helyi nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete;
- országos nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerv irányító szerve: az országos nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete;
- helyi önkormányzati költségvetési szerv irányító szervének vezetője: a helyi önkormányzat által alapított költségvetési szerv esetén a polgármester, főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a többcélú kistérségi társulás által alapított költségvetési szerv, valamint a jogi személyiséggel rendelkező társulás esetén a társulási tanács elnöke;
- helyi nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerv irányító szervének vezetője: a helyi nemzetiségi önkormányzati képviselő-testületének elnöke;
- országos nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerv irányító szervének vezetője: az országos nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületének elnöke.

A költségvetési irányítási jog a következő hatáskörök gyakorlásának jogát jelenti:

- A.) a költségvetési szerv átalakítása és megszüntetése,
- B.) a költségvetési szerv vezetője tekintetében a vezetői megbízás adása, visszavonása, és az egyéb munkáltatói jogok gyakorlása,
- C.) a költségvetési szerv gazdasági vezetőjének megbízása, megbízásának visszavonása, díjazásának megállapítása,
- D.) a bevételi és kiadási előirányzatokkal való gazdálkodás rendszeres figyelemmel kísérése, a végrehajtás, illetve a költségvetési szerv által ellátandó közfeladatok megvalósításának veszélye esetén a jogszabályban meghatározott szükséges intézkedések megtétele,
- E.) a költségvetési szerv szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása,
- F.) a költségvetési szerv által ellátandó közfeladatok ellátására vonatkozó, és az erőforrásokkal való szabályszerű és hatékony gazdálkodáshoz szükséges követelmények érvényesítése, számonkérése, ellenőrzése,
- G.) jogszabályban meghatározott esetekben a költségvetési szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása,
- H.) egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására,

- I.) a költségvetési szerv jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezése, és
- J.) a költségvetési szerv kezelésében lévő közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok, valamint a b), c) és f)-i) pont szerinti irányítási jogkörök gyakorlásához szükséges, törvényben meghatározott személyes adatok kezelése.

A költségvetési szerv költségvetésének végrehajtásáért az irányító szerv közjogi felelősséggel tartozik. A Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szerv esetén törvény vagy kormányrendelet az irányítási jogkört korlátozhatja, azok gyakorlásával más szervet vagy személyt ruházhat fel. Ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, az irányító szerv feladatkörének gyakorlásához szükséges hatásköröket az irányító szerv vezetője – a fejezetet irányító szervnek címzett hatásköröket a fejezetet irányító szerv vezetője – gyakorolja.

A helyi önkormányzati költségvetési szerv, a helyi nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerv és az országos nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerv irányító szerve feladatkörének gyakorlásához szükséges hatásköröket – ha törvény másként nem rendelkezik – az irányító szerv gyakorolja, kivéve a c) és i) pontban foglalt hatáskört, amelyet az irányító szerv vezetője gyakorol.

### **5.3. A költségvetési szervek nyilvántartása**

A költségvetési szervekről a Magyar Államkincstár nyilvános és közhiteles nyilvántartást vezet, amelynek külön jogszabályban meghatározott adatait interneten keresztül is elérhetővé és kereshetővé teszi. Az úgynevezett „egyablakos” rendszer bevezetésével tehát a törzskönyvi szerv a Kincstár felé teljesíti bejelentkezési és változás-bejelentési kötelezettségét és a MÁK pedig továbbítja az állami adóhatóság számára azokat az adatokat, amelyeket a törvény, vonatkozó rendelkezései szerint az állami adóhatósághoz is be kell jelenteni. Ezzel a rendszerrel az adminisztrációs terhek csökkennek és az adateltérés lehetőségét is kiküszöbölik.

A költségvetési szerv a Magyar Államkincstárnál vezetett törzskönyvi nyilvántartásba történő bejegyzéssel jön létre. A költségvetési szerv alapító okiratának a költségvetési szerv átalakítását, megszüntetését nem eredményező módosítása a bejegyzés napjával válik hatályossá, kivéve, ha törvény más időpontot, vagy az alapító okirat módosítására irányuló kérelem későbbi időpontot állapít meg. Egyéb törzskönyvi jogi személyre vonatkozó bejegyzések módosítása a bejegyzés napjával válik hatályossá, kivéve, ha törvény más időpontot, vagy az adatmódosításra irányuló kérelem későbbi időpontot állapít meg.

A törzskönyvi nyilvántartás közhiteles, ami azt jelenti, hogy az ellenkező bizonyításáig vélelmezni kell annak a jóhiszeműségét, aki a törzskönyvi jogi személlyel szemben a nyilvántartásban szereplő adatokban bízva szerez jogot. Az ellenkező bizonyításáig a nyilvántartásba bejegyzett adatról vélelmezni kell, hogy az fennáll, és a nyilvántartás szerinti jogosultat illeti meg. Az adatok törlése esetén – az ellenkező bizonyításáig – azt kell vélelmezni, hogy azok nem állnak fenn.

A nyilvántartás fennálló és törölt adatai és az alapító okirat nyilvánosak, azokat bárki megtekintheti, azokról feljegyzést készíthet, továbbá azok adatai elektronikus úton is hozzáférhetők. A bejegyzés iránt az alapító szerv köteles intézkedni, törvényben meghatározott határidőn belül.

Az alapítás szabályozott körülményeire figyelemmel, a tartalmi követelményeknek megfelelés a nyilvántartásba vétel kérelmezőjét terheli, de az alapító okirat kötelező tartalmi elemei meglétét, továbbá az alapító okirat vagy létrehozó jogszabálynak (határozatnak) való megfelelését, azzal egyező tartalmát a nyilvántartó szerv ellenőrzi, és beleegyezést elutasító joga van. A kincstár döntése ellen fellebbezésnek nincs helye. Az alapító szerv a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül a határozat vagy az önálló fellebbezéssel megtámadható végzés felülvizsgálatát kérheti az alapító szerv székhelye szerint illetékes megyei bíróságtól.

## 5.4. A költségvetési szervek működésének felülvizsgálata, átalakítása, megszüntetése

### 5.4.1. A költségvetési szervek tevékenysége

A költségvetési szerv irányító szerve által jóváhagyott elemi költségvetése alapján köteles közfeladatát ellátni és gazdálkodni. Ha törvény másként nem rendelkezik, a költségvetési szerv számára az alapító szerv határozza meg és biztosítja a közfeladatai ellátásához szükséges vagyonhasználatát.

A költségvetési szerv feladatai ellátásának részletes, belső rendjét és módját szervezeti és működési szabályzat állapítja meg, azzal, hogy a szervezeti egységekre vonatkozó részletszabályokat a szervezeti és működési szabályzatban vagy ügyrendben kell meghatározni.

#### *A költségvetési szerv*

- **alaptevékenysége:** amely a létrehozásáról rendelkező jogszabályban, alapító okiratában a szakmai alapfeladatokként meghatározott nem haszonszerzés céljából végzett tevékenység, ideértve a rendelkezésére álló kapacitásokat szakmai alapfeladata ellátására történő használatát, valamint az időlegesen szabad kapacitásait – kivételes jelleggel – nem kötelezően végzett tevékenységre történő hasznosítását is;
- **vállalkozási tevékenysége:** amely haszonszerzés céljából, államháztartáson kívüli forrásból, nem kötelezően végzett termelő-, szolgáltató-, értékesítő tevékenység.

A költségvetési szerv alap- és vállalkozási tevékenységét az államháztartási szakfeladatok rendje (szakfeladatrend) szerint – szakfeladat számmal és megnevezéssel – kell meghatározni. A költségvetési szerv által ellátott feladatoknak, ezen belül a végzett tevékenységeknek az Áht szerinti elkülönítését, besorolását az ott meghatározott kritériumok alapján kell elvégezni. Az alap- és vállalkozási tevékenységből származó bevételeit és kiadásait elkülönítetten kell megtervezni és elszámolni. A költségvetési szerv alapító okiratában önállóan nem kell alaptevékenységként megjelölni, ugyanakkor alaptevékenységként kell elszámolni azokat az önálló szakfeladatot képező kiadási és bevételi elemeket, amelyek a szerv alapító okirat szerinti alaptevékenységének ellátásához kapcsolódnak.

Így a költségvetési szerv részére a jogszabály szerinti alapfeladat ellátására biztosított ingatlan egyes részeinek bérbeadását, hasznosítását, ha az időszakosan a kapacitás kihasználása, illetve tartósan az alapfeladat magasabb színvonalú vagy hatékonyabb ellátása céljából történik. A költségvetési szervnek más szervek részére végzett tevékenységeinek szakfeladatait, a költségvetési szerv, fejezeti kezelésű előirányzat, helyi önkormányzat és többcélú kistérségi társulás, elkülönített állami pénzalap támogatási céljai szerinti szakfeladatokat, a technikai szakfeladatokat, a költségvetési szerv alaptevékenysége ellátására rendelkezésre álló kapacitásának kihasználását célzó, nem haszonszerzés céljából végzett tevékenységeinek szakfeladatait.

Támogatásból nem finanszírozható a vállalkozási tevékenység. A költségvetési szerv e tevékenységeiből származó bevételeinek fedeznie kell a végzett tevékenységgel összefüggő valamennyi közvetlen kiadást, az ahhoz hozzárendelhető közvetett kiadásokat, valamint az amortizációt is.

A költségvetési szerv saját nevében a Stabilitási tv. 3. § (1) bekezdése szerinti adósságot keletkeztető ügyletet érvényesen nem köthet, továbbá

- törvényben meghatározott kivétellel értékpapírt nem bocsáthat ki, nem szerezhethet meg,
- pénzügyi lízinget vagy faktoringot magában foglaló szerződést nem köthet, és
- garanciát és kezességet nem vállalhat.

A költségvetési szervet – szakmai szempontból meghatározó – alaptevékenységének jellege szerint az irányító szerv az államháztartásért felelős miniszter által önálló tájékoztatóban kiadott államháztartási szakágazati rendben meghatározott szakágazatba – szakágazat számmal és megnevezéssel – sorolja be az alapító okiratban. E szakágazati rend nem azonos a szakfeladatrend szerinti szakágazati bontással.

A költségvetési szerv működését, feladatai ellátását, hatékonyságát az irányító szervnek kötelessége rendszeresen felülvizsgálni. A felülvizsgálat eredményeként illetve a feladat változásakor a szervezet alapító okiratát érintő döntést kell hoznia és a felülvizsgálat eredményétől függően a költségvetési szervet át kell alakítani, vagy meg kell szüntetni.

#### **5.4.2. A költségvetési szerv átalakítása, megszüntetése**

Az alapító szerv jogosult a költségvetési szervet jogutóddal vagy jogutód nélkül megszüntetni. A költségvetési szerv általános jogutódlással történő megszüntetése átalakítással történhet.

A költségvetési szerv átalakítása történhet egyesítéssel vagy szétválasztással. Az egyesítés lehet: beolvadás vagy összeolvadás. A szétválasztás lehet: különválás vagy kiválás. Ha az egyesítés több alapító szervhez tartozó költségvetési szervet érint, az alapító szervek közösen jelölik ki az új költségvetési szervet irányító szervet. A költségvetési szerv

Az átalakításról, vagy a megszüntetésről - az alapításnak megfelelően - jogszabályban vagy határozatban kell rendelkezni. Az átalakításról, megszüntetésről rendelkező jogszabályban (okiratban) rendelkezni kell a megszüntetés okáról, megszűnő költségvetési szerv valamennyi közfeladatának jövőbeni ellátásáról, valamennyi jogáról és kötelezettségéről, ideértve a költségvetési szerv vagyoni jogait és előirányzatait is. A jogszabályban (okiratban) meg kell jelölni azt a naptári napot ameddig, vagy azt az időtartamot, amelyre vonatkozóan, és azon kört, mértéket, amelyre kiterjedően a költségvetési szerv utoljára kötelezettséget vállalhat. A költségvetési szerv ezzel ellentétes kötelezettségvállalása semmis.

A költségvetési szerv általános jogutóddal történő megszüntetése a vele szemben fennálló követeléseket nem teszi lejárttá. A költségvetési szerv jogutód nélküli megszüntetése esetén az állami vagyonról szóló törvény vagy a megszüntetésről rendelkező jogszabály, megszüntető okirat eltérő rendelkezése hiányában a költségvetési szerv megszüntetés időpontjában fennálló magánjogi jogait és kötelezettségeit – ideértve a vagyonkezelői jogot is – az alapító szerv, az Országgyűlés vagy a Kormány által alapított költségvetési szerv esetén az alapító szerv által kijelölt szerv gyakorolja és teljesíti. A jogutód nélkül megszüntetett költségvetési szerv nem magánjogi jogai és kötelezettségei a jövőre nézve megszűnnek azzal, hogy a megszűnés napján fennálló kötelezettségek teljesítéséért és követelések beszedéséért az alapító szerv (az Országgyűlés vagy a Kormány által alapított költségvetési szerv esetén az alapító szerv által kijelölt szerv) felel. A költségvetési szerv a törzskönyvi nyilvántartásból való törlésével, a törlés napjával szűnik meg.

### **5.5. Költségvetési szervek működése és gazdálkodása**

#### **5.5.1. A költségvetési szervek működésének és gazdálkodásának általános jellemzői**

A költségvetési szerv vezetője felelős a közfeladatok jogszabályban, alapító okiratban, belső szabályzatban foglaltaknak megfelelő ellátásáért, valamint a költségvetési szerv számára jogszabályban előírt kötelezettségek teljesítéséért.

*Felelőssége kiterjed*

- az alapító okiratban előírt követelményeknek és feltételeknek megfelelő ellátására,



- a költségvetési szerv működésében és gazdálkodásában a gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség követelményeinek érvényesítésére,
- a gazdálkodási lehetőségek és a kötelezettségvállalások összhangjára,
- a költségvetési szerv vagyonekezelésébe, használatába adott, és a tulajdonában lévő vagyonnal kapcsolatosan a vagyonekezelői, tulajdonosi jogok rendeltetésszerű gyakorlására,
- az államháztartási belső kontrollrendszer megszervezésére és hatékony működtetésére,
- a szerv besorolásának megfelelően a szakmai és pénzügyi folyamatos nyomon követési (monitoring) rendszer működtetésére,
- a tervezési, a beszámolási, valamint a közérdekű, és közérdekből nyilvános adatok szolgáltatására vonatkozó kötelezettség teljesítésére, annak teljességére és hitelességére,
- a számviteli rendre.

A költségvetési szerv jóváhagyott költségvetés alapján, a vonatkozó jogszabályokban meghatározott követelmények és feltételek érvényesítésével működik és gazdálkodik. A központi költségvetési szerv kiemelt előirányzatait és létszám-előirányzatát tartalmazó költségvetését a költségvetési törvény elfogadását követően az irányító szerv – kormányrendeletben foglaltak szerint – kincstári költségvetés kiadásával állapítja meg.

A helyi önkormányzati költségvetési szerv költségvetését az önkormányzat költségvetési rendelete állapítja meg. A költségvetési szerv megállapított költségvetéséről – az Ámr.-ben rögzített szempontok figyelembevételével – az államháztartásért felelős miniszter rendeletében foglaltak szerint elemi költségvetést készít, amely gazdálkodásának alapidokumentuma.

*Az elemi költségvetés* magában foglalja

- a kiadásokat, bevételeket és támogatásokat kiemelt előirányzatokon belül tételenként és szakfeladatrend szerinti tevékenységenként részletezve,
- a költségvetési szerv személyi juttatásainak és létszámának összetételét,
- a szakfeladatrend szerinti mutatók állományát és értékeit.

Az elemi költségvetés elkészítésével kapcsolatos kiegészítő információkat az államháztartásért felelős miniszter tájékoztatóban teszi közzé. Az elemi költségvetéshez kapcsolódóan el kell készíteni az abban foglaltakat alátámasztó számításokat és azok indokolását, amelyek alapján ellenőrizhető annak megalapozottsága, végrehajthatósága, és az irányító szerv dönt az elemi költségvetés jóváhagyásáról.

*A költségvetési szerv működése és gazdálkodása során* – az adott piaci és jogszabályi körülmények között lehető legnagyobb mértékben – *érvényesülnie kell* az alábbi követelményeknek:

- az erőforrások felhasználásához kapcsolódó kiadás vagy ráfordítás az elérhető legkisebb legyen, a jogszabályban meghatározott vagy általánosan elvárható minőség mellett (gazdaságosság);
- az előállított termékek, nyújtott szolgáltatások, az ellátott feladat más eredményének értéke, vagy az azokból származó bevétel a lehető legnagyobb mértékben haladja meg a felhasznált erőforrásokhoz kapcsolódó kiadásokat vagy ráfordításokat (hatékonyság);
- a kitűzött célok – az elfogadott módosításokat, változó körülményeket figyelembe véve – megvalósuljanak, a tevékenység tervezett és tényleges hatása közötti különbség a lehető legkisebb mértékű legyen, vagy a tényleges hatás legyen kedvezőbb a tervezettnél (eredményesség).

## 5.5.2. A költségvetési szervek bevételei és kiadásai

A költségvetési szerv *tárgyévi bevételi forrásai* az alábbi csoportokba sorolhatók:

- támogatás, amely az alábbi bekezdésben írt kivétellel – a központi költségvetésből, a társadalombiztosítási költségvetési szervek részére a társadalombiztosítás pénzügyi alapjaiból, a helyi önkormányzat, a többcélú kistérségi társulás, a helyi kisebbségi, az országos kisebbségi önkormányzat költségvetéséből származik,
- támogatásértékű bevétel, amely az elkülönített állami pénzalapból, helyi önkormányzattól, többcélú kistérségi társulástól, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjaiból, a társadalombiztosítási költségvetési szervek részére a központi költségvetésből, az európai uniós forrásból finanszírozott programok végrehajtására nyitott lebonyolítási vagy célelszámolási számlán lévő pénzeszközből, a fejezeti kezelésű előirányzat bevételeként elszámolható összegből, a helyi önkormányzati költségvetési szerv esetén központi költségvetési fejezet előirányzatából származik,
- közhatalmi bevétel, amely az igazgatási szolgáltatási díjnak, a felügyeleti díjnak, a pénzbüntetésnek, és a bírságbevételnek a fizetési kötelezettséget előíró jogszabályban meghatározott mértéke,
- átvett pénzeszköz, mint az államháztartáson kívülről származó olyan forrás, amely ellenében az átadó államháztartáson kívüli szervezet, személy az ellátandó feladatot meghatározhatja, de ellenszolgáltatást nem kér, az abból létrejött eredmény hasznosítási jogát nem köti ki, a költségvetési szervet vagy a központi, fejezeti kezelésű előirányzat kezelő szervét számlaadási kötelezettség külön jogszabály alapján nem terheli,
- egyéb működési és felhalmozási célú bevételek, így különösen az eszközök értékesítése és a nyújtott szolgáltatások ellenértéke, a bérleti és lízingdíj bevételek, az intézményi ellátási díjak, az alkalmazottak térítése, az általános forgalmi adó bevételek- és visszatérülések és a pénzügyi műveletek bevételei,
- vállalkozási bevétel, amely a költségvetési szerv vállalkozási tevékenysége során befolyó működési és felhalmozási célú bevétel,
- átvett maradvány, amely az államháztartás nem központi költségvetési alrendszere maradványából származik.

A korábbi év(ek)ben alaptevékenységhez kapcsolódóan képződött költségvetési tartalékok (helyi önkormányzati körben pénzmaradvány, kincstári körben előirányzat-maradvány), illetve a vállalkozási tevékenység korábbi év(ek)ben képződött maradványa felhasználható a tárgyévi működés, illetve fejlesztés finanszírozására.

A korábbi időszak maradványának felhasználása a költségvetési szerv bevételei körében előirányzatként megjelenítendő, illetve a tényleges felhasználást követően bevételként – pénzforgalom nélkül – elszámolandó.

A költségvetési szervek kiadásai alapvetően működési és felhalmozási célú kiadások. A felhalmozási célú kiadások gyakran nem jelennek meg a működésüket szolgáló nagyobb volumenű, jelentősebb beruházások (például épület-beruházások, műszaki fejlesztések), mivel azokat az egyes fejezetek központi beruházásként tervezik, megvalósításukról nem a költségvetési szervek szintjén döntenek. A helyi önkormányzatok körében ehhez hasonlóan önkormányzati költségvetési szervek beruházásainak előirányzatait jellemzően nem rendelik hozzá a költségvetési szervekhez, hanem azokat a fenntartó önkormányzat költségvetésében tervezik. A költségvetési szervek felhalmozási kiadásai között az intézményi beruházási kiadások, valamint a felújítások jelennek meg az elemi költségvetésben, amely előirányzatokkal a költségvetési szerv saját hatáskörben rendelkezik.

A költségvetési szervek működési kiadásai képezik kiadásaik döntő hányadát, azon belül is – a költségvetési szervek által ellátott közhatalmi, illetve közszolgáltató tevékenység humánerőforrás-igényes jellege miatt – meghatározó arányt képviselnek a személyi juttatások és az ahhoz kapcsolódó munkaadókat terhelő járulékok kiadásai. A foglalkoztatott munkaerővel kapcsolatos kiadások tervezése és felhasználása áll ezért általában a figyelem középpontjában. A dologi kiadások – készletbeszerzések, üzemeltetéssel kapcsolatos szolgáltatási kiadási kiadások (villamosenergia, víz- és csatornaszolgáltatás, telefondíjak, stb. – és az egyéb folyó kiadások tervezése és teljesítése során is szükség van azonban a gondos tervezésre, a takarékos gazdálkodásra.

### **5.5.3. Kötelezettségvállalás, ellenjegyzés, érvényesítés, utalványozás**

A költségvetési előirányzatok teljesítése egymásra épülő (vertikális) munkaszakaszok révén valósul meg. Ezek a munkaszakaszok – a kiadási előirányzatok teljesítésére modellezve – sorrendben az alábbiak:

- kötelezettségvállalás,
- szakmai teljesítés,
- érvényesítés,
- utalványozás,
- pénzügyi teljesítés (az utalványozás foganatosítása).

A kötelezettségvállalás a kiadási előirányzatok terhére fizetési kötelezettség – így különösen a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítésére, szerződés megkötésére, költségvetési támogatás biztosítására irányuló – vállalásáról szóló, szabályszerűen megtett jognyilatkozat. A költségvetési szerv nevében kötelezettségvállalásra a költségvetési szerv vezetője vagy a költségvetési szerv alkalmazottjai közül általa írásban felhatalmazott személy jogosult. A *kötelezettségvállalás előtt* meg kell győződni arról, hogy

- az szükséges és jogszerű-e a szakmai feladatellátáshoz,
- a kifizetéshez szükséges pénzügyi fedezet rendelkezésre áll-e,
- a lehetséges megoldások közül a leghatékonyabb, legcélszerűbb, leggazdaságosabb változatot választották-e.

A kötelezettségvállalás csak írásban, pénzügyi ellenjegyzés után történhet. Ellenjegyzés nélkül a kötelezettségvállalás érvénytelen. Az ellenjegyzés egy előzetes ellenőrzési folyamat, melynek során meg kell vizsgálni, hogy szabad költségvetési előirányzat biztosítja-e a fedezetet, a kötelezettségvállalás nem sérti-e a gazdálkodásra vonatkozó szabályokat.

E jogkört jellemzően speciális pénzügyi képesítéssel rendelkező, pénzügyi-gazdasági feladatokat ellátó alkalmazottak (például a gazdasági szervezettel rendelkező költségvetési szervek esetében a gazdasági vezető) gyakorolhatják.

A kötelezettségvállalás a szakmai teljesítéssel realizálódik (árut szállítják, szolgáltatást igénybe veszik, a szakértői vélemény elkészül, a munkát elvégzik). A teljesítés igazolása során okmányok alapján ellenőrizni, szakmailag igazolni kell a kiadások teljesítésének jogosságát, összegszerűségét, ellenszolgáltatást is magában foglaló kötelezettségvállalás esetében annak teljesítését. A teljesítést az igazolás dátumának és a teljesítés tényére történő utalás megjelölésével, az arra jogosult személy aláírásával kell igazolni. A teljesítés igazolására jogosult személyeket a kötelezettségvállaló írásban jelöli ki. A törvényben meghatározott kiadások körében a költségvetési szerv belső szabályzata lehetővé teheti a teljesítés igazolásának mellőzését (jogszályon, jogerős vagy fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható bírósági, hatósági döntésen, vagy más, a fizetési kötelezettség összegét vagy az összeg megállapításának módját, továbbá a felek valamennyi jogát és kötelezettségét megállapító kötelező előíráson alapuló fizetési kötelezettség esetében van erre mód).

Az érvényesítés az a tevékenység, melynek során a teljesítés igazolása alapján – vagy annak hiányában is, ha arra nem volt szükség (lásd fentebb) – az érvényesítő ellenőrzi kell az összegszerűséget, a fedezet meglétét és azt, hogy a megelőző ügymenetben a költségvetési gazdálkodási és számviteli előírásokat, továbbá a belső szabályzatokban foglaltakat megtartották-e. Amennyiben az érvényesítő a vizsgálat során az ott megjelölt jogszabályok, illetve a kötelezettséget vállaló szerv belső szabályzatainak megsértését tapasztalja, köteles ezt jelezni az utalványozónak. Az érvényesítés nem tagadható meg, ha ezt követően az utalványozó erre írásban utasítja. Az érvényesítésnek tartalmaznia kell az érvényesítésre utaló megjelölést, a megállapított összeget, az érvényesítés dátumát és az érvényesítő aláírását. Az érvényesítésre jogosult személyekre, valamint azok kijelölésére speciális pénzügyi szakképesítést ír elő a jogszabály.

Az érvényesítést követi a kifizetések elrendelése, az utalványozás. Utalványozni csak az érvényesítést követően és csak írásban szabad. Az utalványozásra jogosultakra a kötelezettségvállalás jogosultjainál ismertetett szabályokat kell alkalmazni. Költségvetési szerv nevében ennek megfelelően elsősorban a költségvetési szerv vezetője jogosult az utalványozásra. A korábbi szabályozáshoz képest újdonság, hogy az utalványozás érvényességéhez nem szükséges ellenjegyzés. Utalványozni az okmányra rávezetett záradék formájában vagy külön írásbeli rendelkezéssel lehet.

A költségvetés végrehajtása, az előirányzatok teljesítése a felelős, megbízott személyek részéről döntéseket, elengedhetetlen intézkedéseket igényel.

Ezeket a döntéseket csak megfelelő szabályozottság, dokumentáltság mellett szabad végrehajtani. A rendelkező és az ellenőrzést végző személyek különválása érdekében a jogszabály összeférhetetlenségi szabályokat fogalmaz meg. Ezek célja, hogy a pénzügyi teljesítésére két, egymástól független személy intézkedése nyomán kerüljön sor. A kötelezettségvállaló és a pénzügyi ellenjegyző ugyanazon gazdasági esemény tekintetében azonos személy nem lehet. Az érvényesítő ugyanazon gazdasági esemény tekintetében nem lehet azonos a kötelezettségvállalásra, utalványozásra jogosult és a teljesítést igazoló személlyel. Kötelezettségvállalási, pénzügyi ellenjegyzési, érvényesítési, utalványozási és teljesítés igazolására irányuló feladatot nem végezhet az a személy, aki ezt a tevékenységét a Polgári Törvénykönyv (a továbbiakban: Ptk.) szerinti közeli hozzátartozója, vagy maga javára látná el. A Kormány – a nem a Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szerv és a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség kivételével – a fejezetet irányító szervhez, a fejezethez tartozó költségvetési szervekhez, valamint az elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai kezelő szerveihez költségvetési főfelügyelőt, felügyelőt rendelhet ki.

A költségvetési főfelügyelő, felügyelő a gazdálkodás költségvetés-politikával való összhangja és a takarékos, szabályszerű, eredményes működés érdekében a Kormány rendeletében meghatározott intézkedéseket tehet, így különösen előzetesen véleményezi a kötelezettségvállalásra irányuló eljárásokat és a nagy összegű kötelezettségvállalások tekintetében kifogással élhet.

A költségvetési főfelügyelő, felügyelő határozott időtartamra szóló megbízásáról és a megbízás visszavonásáról az államháztartásért felelős miniszter – az államháztartásért felelős miniszter irányítása alá tartozó költségvetési szerv esetén a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter egyetértésével – gondoskodik. A költségvetési főfelügyelő, felügyelő tevékenységének szakmai irányítását az államháztartásért felelős miniszter végzi. A költségvetési főfelügyelő, felügyelő felett az egyéb munkáltatói jogokat a kincstár vezetője gyakorolja. A kincstár elnöke e jogkörök gyakorlásában nem utasítható.

#### 5.5.4. Költségvetési beszámolás

A költségvetési gazdálkodás záró mozzanata a költségvetési beszámoló elkészítése. A költségvetési szervek gazdálkodásukról féléves és éves költségvetési beszámolót készítenek (június 30-ai, illetve december 31-ei fordulónappal).

A féléves költségvetési beszámoló tartalma szűkebb, csupán a költségvetési előirányzatok első félévi teljesítéséről nyújt információt.

Az éves költségvetési beszámoló egyrészt a költségvetési előirányzatok adott évi teljesítését (pénzforgalmi jelentés űrlapjai), valamint ehhez kapcsolódóan a tárgyévi költségvetési tartalék (kincstári körben előirányzat-maradvány kimutatás, kincstári körön kívül pénzmaradvány-kimutatás), illetve vállalkezési tevékenység maradványa képződését mutatja be. Másrészt információt szolgáltat a költségvetési szerv tulajdonában, használatában álló vagyon nagyságáról, előző évhez viszonyított alakulásáról (könyvviteli mérleg).

A könyvviteli mérleg a költségvetési szerv vagyonát megjelenési forma, összetétel szerint (eszközök), valamint eredet, származás (források) szerint mérlegszerűen mutatja be. Az éves költségvetési beszámoló részét képezi a kiegészítő melléklet, amelynek számszaki része további, az előző beszámolórészekben nem szereplő gazdálkodási adatokat tartalmaz.

A kiegészítő melléklet részeként szöveges értékelés is készül, melynek minimális tartalmát jogszabály határozza meg.

*Az éves költségvetési beszámoló részei* tehát összefoglalva az alábbiak:

- könyvviteli mérleg,
- pénzforgalmi jelentés űrlapjai,
- pénzmaradvány-kimutatás (önkormányzati körben), előirányzat-maradvány kimutatás (kincstári körben), vállalkezési maradvány kimutatás (vállalkezési tevékenység esetén),
- kiegészítő melléklet.

*Ismeret-ellenőrző kérdések:*

- Ismertesse a költségvetési szerv fogalmát, az alapításra jogosultak körét, a költségvetési szervek jogállására vonatkozó legfontosabb rendelkezéseket!
- Fejtse ki a költségvetési szervek közhiteles nyilvántartásba vételének rendjét, a nyilvántartás vezetésére vonatkozó legfontosabb szabályokat!
- Csoportosítsa a költségvetési szerveket a tevékenységük jellege és gazdálkodási jogkörük szerint és jellemezze őket!
- Ismertesse a költségvetési szervek irányítására vonatkozó előírásokat!
- Ismertesse a költségvetési szervek átalakítására, megszüntetésére vonatkozó legfontosabb szabályokat!
- Ismertesse a költségvetési szervek működésének és gazdálkodásának rendjét!
- Mutassa be a kötelezettségvállalás, ellenjegyzés, érvényesítés, utalványozás tartalmát!
- Ismertesse a költségvetési beszámolás legfontosabb jellemzőit!
- Ön egy települési önkormányzat jegyzője. A képviselő-testületi ülésen fogalmazódott meg egy önkormányzati fenntartású óvoda létesítése költségvetési szervek formában. A polgármester tájékoztatást kér Öntől a szükséges eljárási kérdésekről, teendőkről. A költségvetési szervek alapítására vonatkozó ismeretei alapján tegyen eleget a kérésnek!
- Egy országos működési körrel működő, jelentős költségvetési és vagyonhasználati igényű egészségügyi intézményt (laboratóriumot) kívánnak létrehozni. Milyen kategóriába sorolná be a költségvetési szervet gazdálkodási jogkör szerint?
- A Magyar Államkincstár honlapján a költségvetési szervek törzskönyvi nyilvántartásának adatai hozzáférhetők. Keresse meg az Önt foglalkoztató költségvetési szervet és tekintse meg alapadatait!

## 6. Államháztartási kontroll

### 6.1. Az államháztartási kontrollok rendszere

Az államháztartási törvény értelmében az államháztartási kontrollok alapvető célja az államháztartási pénzeszközökkel, vagyonnal történő szabályszerű, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás. Az államháztartási kontroll kiterjed az államháztartás valamennyi alrendszerére.

A fenti meghatározások figyelembevételével az *államháztartási rendszer kontrolljával* összefüggésben néhány kiinduló, általános jellegű megállapítást tehetünk:

- az ellenőrzési tevékenység az államháztartási rendszer egészére, valamennyi költségvetési szervre vonatkozik, tehát az adott rendszeren belül általános ellenőrzésként van jelen,
- az ellenőrzési tevékenység általánossága azt is jelenti, hogy mindez egyaránt érinti az államháztartási rendszer egészének, valamennyi költségvetési szervnek a folyó költségvetési évhez tartozó pénzgazdálkodását, illetve a vagyongazdálkodását,
- az államháztartási rendszer működésével kapcsolatos ellenőrzési tevékenység felöleli az állami ellenőrzések mindkét alaptípusát, azaz mind a törvényességi-jogszerűségi-szabályszerűségi ellenőrzést, mind pedig a célszerűségi-gazdaságossági-hatékonyasági ellenőrzést.

Az *államháztartási kontroll* alaphelyzetben *három pillérrre épül*:

- külső ellenőrzésre,
- kormányzati szintű ellenőrzésre és
- az államháztartási belső kontrollrendszerekre.

Államháztartási külső ellenőrzéséről akkor beszélünk, ha az ellenőrzési tevékenységet a végrehajtó hatalomtól független, külső szerv/személy látja el. Az államháztartási törvény szerint ilyen külső ellenőrzés az Állami Számvevőszék által ellátott ellenőrzési tevékenység.

Az államháztartási törvény ugyan nem sorolja ebbe a körbe, de sajátos „külső” ellenőrzést jelenthet a könyvvizsgálói tevékenység is, különös tekintettel arra, hogy az államháztartási szabályozás ma még számos esetben írja elő könyvvizsgáló kötelező alkalmazását (például elkülönített pénzalapok, bizonyos önkormányzatok).

A könyvvizsgáló független szakértőként köteles eljárni, tevékenységének kereteit jogszabályi előírások határozzák meg. Mégsem sorolható egyértelműen az államháztartási külső ellenőrzés szereplői közé, hiszen megbízója az adott közfeladatot ellátó szerv (illetve önkormányzat), az ellenőrzés során feltárt tapasztalatokról, hiányosságokról nem számolhat be külső szervezetnek vagy a nyilvánosságnak, csupán megbízójának. (Kivéve természetesen a bűncselekmény alapos gyanúját.)

Tevékenységének eredménye mégis „láthatóvá válik”, hiszen fő tevékenysége a beszámoló felülvizsgálata, szabályszerűségének, megbízhatóságának, hitelességének tanúsítása (auditálás) annak érdekében, hogy az megbízható és valós összképet adjon a gazdálkodó szervezet vagyoni, pénzügyi és jövedelmi helyzetéről. A könyvvizsgálói záradék megadásának vagy elutasításának ténye pedig már megjelenhet külső szervezet, vagy akár a nyilvánosság előtt.

A külső ellenőrzéssel ellentétben az államháztartáson belüli ellenőrzési tevékenység jóval heterogénebb, és önmagában véve is egy rendszert képez, amelyhez az államháztartási kontrollok két pillére, a kormányzati szintű ellenőrzés és a belső kontrollrendszer kapcsolódik.

## 6.2. Az államháztartás külső ellenőrzése

Az államháztartás külső ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat az Állami Számvevőszék látja el, melyet az Alaptörvény az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerveként definiál.

Az Állami Számvevőszék feladatait, hatáskörét és szervezetét külön törvény állapítja meg. E törvény szerint az Állami Számvevőszék ellenőrzési tevékenysége során minden más szervezettől független. Általános hatáskörrel végzi a közpénzekkel és az állami és önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodás ellenőrzését. Az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megállapításaival, javaslataival, tanácsaival segíti az Országgyűlést, annak bizottságait, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amellyel elősegíti a jól irányított állam működését. Elnökét az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával tizenkét évre választja meg. Az Állami Számvevőszék elnöke az Állami Számvevőszék tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek.

Korábban már kihangsúlyoztuk, hogy az államháztartás külső ellenőrzésének legfontosabb sajátossága az ellenőrzést végző szervnek az ellenőrzött szervtől (szervektől) való teljes függetlensége. Erre tekintettel az Állami Számvevőszék szervezetére és működésére vonatkozó jogi szabályozásban szép számmal találhatunk *mind a szervezet, mind a szervezeti vezetők függetlenségét garantáló normákat.*

A szervezeti függetlenségi normák köréből a következők érdemesek kiemelésre:

- az Állami Számvevőszék kizárólag az Országgyűlésnek, illetőleg a törvényeknek van alárendelve;
- az Állami Számvevőszék kizárólag az Országgyűlésnek tartozik felelősséggel;
- az Állami Számvevőszék a központi költségvetés szerkezetében önálló költségvetési fejezetet képez;
- az Állami Számvevőszék szervezeti felépítését és éves költségvetését az Országgyűlés hagyja jóvá;
- az Állami Számvevőszék elnöke tanácskozási joggal részt vesz az Országgyűlés és bizottságainak ülésein;
- az Állami Számvevőszék költségvetési gazdálkodását független könyvvizsgáló ellenőrzi, akit e feladat elvégzésével az Országgyűlés elnöke bíz meg.

A *számvevőszéki vezetők személyi függetlenségét* elsősorban a következő rendelkezések biztosítják:

- nem jelölhető az Állami Számvevőszék elnökévé, illetve alelnökévé olyan személy, aki a megelőző négy évben tagja volt a Kormánynak, vagy bármely politikai párt központi szervezetében választott vezető tisztséget töltött be;
- az Állami Számvevőszék elnökei, alelnökei, főtitkárai, vezetői és számvevői
  - tisztségei összeegyeztethetetlenek minden olyan szervnél betöltött tisztséggel, amely szerv államháztartás valamely alrendszeréből támogatásban részesül;
  - nem lehetnek országgyűlési képviselők, és nem tölthetnek be érdekképviselői szervnél vezetői tisztséget;
  - tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység kivételével más megbízást vagy kereső foglalkozást nem folytathatnak, továbbá díjazást nem fogadhatnak el;
  - nem lehetnek sem egymással, sem a Kormány tagjaival közeli hozzátartozók;
- az Állami Számvevőszék elnöke és alelnökei az országgyűlési képviselőkre vonatkozó szabályok szerint a megválasztásukkor, majd azt követően évente vagyonynyilatkozatot tesznek;

- az Állami Számvevőszék főtákará, vezetői és számvevői a köztisztviselőkre vonatkozó szabályok szerint vagyonynyilatkozatot tesznek.

Az Állami Számvevőszék feladatkörében ellenőrzi az államháztartás gazdálkodását, valamint ellátja a törvény által hatáskörébe utalt egyéb ellenőrzési feladatköröket is. Az Állami Számvevőszéknek az államháztartás gazdálkodásával kapcsolatos ellenőrzési kötelezettsége felöleli az államháztartás teljes spektrumát (valamennyi államháztartási alrendszer), az államháztartás forrásainak, azok felhasználásának és a vagyonnal való gazdálkodásának az ellenőrzését. Az Állami Számvevőszék feladatait maga az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény, valamint más törvények állapítják meg. Tevékenységét ellenőrzési terv alapján végzi, amit az elnök hagy jóvá. Az ellenőrzési tervről és annak módosításáról az Állami Számvevőszék elnöke tájékoztatja az Országgyűlést.

Törvényben meghatározott feladatkörében az Állami Számvevőszék

- köteles ellenőrzést lefolytatni az Országgyűlés döntése alapján,
- ellenőrzést végezhet a Kormány felkérésére.

Az Állami Számvevőszék elnöke az Országgyűlés számára készített éves beszámolójában tájékoztatást ad a szervezet előző évi ellenőrzési tevékenységéről, működéséről, gazdálkodásáról, valamint az ellenőrzési megállapítások alapján tett intézkedésekről. Az Állami Számvevőszék feladatai az alábbi csoportokba rendezhetők:

- az államháztartás gazdálkodásának ellenőrzése (ide értve az államháztartás alrendszereinek költségvetése, valamint az államháztartás vagyonával való gazdálkodás ellenőrzését is),
- a zárszámadás (a költségvetés végrehajtásáról készült beszámoló) ellenőrzése,
- egyéb feladatok ellátása.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzi az államháztartás gazdálkodását, ennek keretében a központi költségvetési javaslat (pótköltségvetési javaslat) megalapozottságát, a bevételi előirányzatok teljesíthetőségét, az állami kötelezettségvállalással járó beruházási előirányzatok felhasználásának törvényességét és célszerűségét. A költségvetési törvényjavaslatot az Országgyűlés az Állami Számvevőszék véleményével együtt tárgyalja meg.

Ellenőrzi a központi költségvetés szerkezeti rendjébe tartozó fejezetek működését, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak és az elkülönített állami pénzalap-oknak a felhasználását, valamint a helyi önkormányzatok és a kisebbségi ön-kormányzatok, továbbá ezek társulásai gazdálkodását.

Az *Állami Számvevőszék* az államháztartásból származó források felhasználásának keretében ellenőrzi a központi költségvetésből gazdálkodó szervezeteket (intézményeket), valamint az államháztartásból nyújtott támogatás vagy az államháztartásból meghatározott célra ingyenesen juttatott vagyon felhasználását a kedvezményezett szervezeteknél, függetlenül attól, hogy a kedvezményezett szervezet államháztartás szervezetei körébe tartozik, vagy államháztartáson kívüli szervezet. Ha a kedvezményezett szervezet az államháztartásból támogatásban vagy ingyenes vagyonjuttatásban részesül, gazdálkodási tevékenységének egésze ellenőrizhető.

Az Állami Számvevőszék a *nemzeti vagyon kezelésének ellenőrzése* keretében

- ellenőrzi az államháztartás körébe tartozó vagyon kezelését, a vagyonnal való gazdálkodást, az állami tulajdonban (résztulajdonban) vagy többségi önkormányzati tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek vagyonérték-megőrző és vagyongyarapító tevékenységét, az államháztartás körébe tartozó vagyon elidegenítésére, illetve megterhelésére vonatkozó szabályok betartását;
- ellenőrizheti az állami vagy önkormányzati tulajdonban (résztulajdonban) lévő gazdálkodó szervezetek vagyongazdálkodását.



Az Állami Számvevőszék – fenti ellenőrzési feladataival összefüggésben – ellenőrizheti az államháztartás alrendszeréből finanszírozott beszerzéseket és az államháztartás alrendszereihez tartozó vagyont érintő szerződéseket a megrendelőnél (vagyonkezelőnél), a megrendelő (vagyonkezelő) nevében vagy képviselőjében eljáró természetes személynél és jogi személynél, valamint azoknál a szerződő feleknél, akik, illetve amelyek a szerződés teljesítéséért felelősek, továbbá a szerződés teljesítésében közreműködőknél.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzése során értékeli az államháztartás számviteli rendjének betartását, az államháztartás belső kontrollrendszerének működését.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzi az állami adóhatóság és a helyi önkormányzatok adóztatási és egyéb bevételszerző tevékenységét, valamint a vámhatóság tevékenységét.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtásáról készített zárszámadást. A központi költségvetés végrehajtásának ellenőrzése keretében az Állami Számvevőszék ellenőrzése kiterjed

- a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai költségvetésének végrehajtásáról készített zárszámadásra és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak a pénzügyi beszámolójára,
- az elkülönített állami pénzalapok költségvetésének végrehajtásáról készített zárszámadásra is.

A zárszámadásról szóló törvényjavaslatot az Országgyűlés elé történő terjesztést megelőzően két hónappal benyújtja az Állami Számvevőszéknek.

A zárszámadási törvényjavaslatot az Országgyűlés az Állami Számvevőszék jelentésével együtt tárgyalja meg.

Az Állami Számvevőszék egyéb feladatai keretében ellenőrzi a Magyar Nemzeti Bank gazdálkodását és a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvényben foglaltak alapján folytatott, az alapvető feladatok körébe nem tartozó tevékenységét. E körben az Állami Számvevőszék azt ellenőrzi, hogy a Magyar Nemzeti Bank a jogszabályoknak, az alapszabályának és a közgyűlése határozatának megfelelően működik-e.

Törvényességi szempontok szerint *ellenőrzi*

- a pártok gazdálkodását,
- a pártok országgyűlési képviselőcsoportjai számára az Országgyűlés által folyósított hozzájárulás felhasználását,
- az egyházak részére, továbbá az általuk fenntartott, illetve működtetett intézmények és szervezetek részére az államháztartásból juttatott normatív és meghatározott célra biztosított támogatás felhasználását, valamint
- a nemzetbiztonsági szolgálatok speciális működési költségkeret felhasználására vonatkozó adatait.

Az Állami Számvevőszék *elnöke részt vesz*

- az Állami Számvevőszék jogállását, feladatkörét érintő,
- az államháztartás működési rendjéről, és a költségvetési szervek belső ellenőrzéséről szóló,
- az államháztartás számviteli rendjével kapcsolatos jogszabályok előkészítésében.

Az említett tárgykörökben a jogszabálytervezeteket a közigazgatási egyeztetés során is – megfelelő határidő biztosításával – véleményezésre meg kell küldeni az Állami Számvevőszék részére. Az Állami Számvevőszék ellenőrzési tevékenységét főszabályként mind törvényességi, mind célszerűségi és eredményességi szempontok alapján végzi. Meghatározott esetekben azonban – például a pártok gazdálkodásának ellenőrzése során – ellenőrzési jogköre csak törvényességi kontrollt foglal magában.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzési tevékenységének eredményességét egy sor eszköz szolgálja. Az ellenőrzési tevékenysége során egyaránt rendelkezik aktív és passzív információs jogosultsággal. Az ellenőrzés folyamán az Állami Számvevőszék kármegelőzés céljából anyagi és pénzeszközöket zárolhat, feltéve, hogy rendeltetésellenes vagy pazarló felhasználást állapít meg, illetve az ellenőrzött szerv a pénzeszközök kezelésére vonatkozó szabályok súlyos megsértésével kárt okoz. A zárolásnak azonban vannak törvényi korlátai is (pl. nem terjedhet ki a munkabérekre). Az Állami Számvevőszék megbízásából ellenőrzést végző személy köteles az általa felelősként megjelölt személlyel a megállapításait írásban ismertetni, és tőle írásbeli magyarázatot kérni. A felelősként megjelölt személy az írásbeli magyarázatot nyolc napon belül köteles megadni. E magyarázat elfogadásáról vagy elutasításáról az ellenőrzést végzőnek tizenöt napon belül írásban kell nyilatkoznia. Az ellenőrzött szerv **köteles**:

- az Állami Számvevőszék megkeresésének soron kívül eleget tenni;
- az Állami Számvevőszék megbízásából ellenőrzést végző személy részére szóban vagy írásban tájékoztatást, magyarázatot adni és a dokumentációs anyagokba a betekintést lehetővé tenni;
- az ellenőrzést végző személy kérésére az általa szolgáltatott adatok és rendelkezésre bocsátott dokumentáció teljességéről nyilatkozatot tenni; továbbá
- az ellenőrzés zavartalan elvégzéséhez szükséges egyéb feltételeket megteremteni.

Az Állami Számvevőszékről szóló törvény szankciókat (például büntető-, vagy fegyelmi eljárás megindítása) helyez kilátásba arra az esetre, ha a közreműködésre kötelezett szervezet vagy ennek munkatársa a közreműködéssel kapcsolatos kötelezettségét megalapozott indok nélkül nem vagy késedelmesen teljesíti.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzési megállapításait megküldi az ellenőrzött szerv vezetőjének, aki arra tizenöt napon belül írásban észrevételeket tehet. Az Állami Számvevőszék az észrevételekre a beérkezésétől számított harminc napon belül írásban válaszol. A figyelembe nem vett észrevételeket köteles a jelentésben feltüntetni, és megindokolni, hogy azokat miért nem fogadta el.

Ha az Állami Számvevőszék az ellenőrzése során bűncselekmény gyanúját állapítja meg, megállapításait köteles az illetékes hatósággal haladéktalanul közölni. Egyéb jogellenes cselekmény esetén a felelősség tisztázását, érvényesítését kezdeményezheti. A megkeresett szervezet az eljárás megindításával kapcsolatos álláspontjáról – törvény eltérő rendelkezése hiányában – hatvan napon belül, az eljárás eredményéről pedig annak befejezését követően harminc napon belül tájékoztatni köteles az Állami Számvevőszéket.

Ha az ellenőrzés rendeltetésellenes vagy pazarló felhasználást tár fel, illetve az ellenőrzött szervezet által a pénzeszközök kezelésére vonatkozó szabályok súlyos megsértésével történő károkozást, illetve ennek veszélyét állapítja meg, a kár megelőzése, illetve enyhítése érdekében az **Állami Számvevőszék elnöke az illetékes hatósághoz, illetve szervezethez fordulhat**

- a munkabérek folyósításának kivételével az előirányzat-felhasználási keret zárolása,
- az államháztartás valamelyik alrendszeréből nyújtott támogatások folyósításának felfüggesztése,
- a személyi jövedelemadó 1%-ából történő felajánlásokból való részesedés lehetőségének felfüggesztése,
- bűncselekmény elkövetésének gyanúja esetén az ellenőrzött szervezet tulajdonában vagy kezelésében lévő, az államháztartási vagyon körébe tartozó vagyonelem tekintetében biztosítási intézkedés elrendelése érdekében.

Az Állami Számvevőszék az általa végzett ellenőrzésekről jelentést készít. A jelentés tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat, következtetéseket. Az Állami Számvevőszék jelentése nyilvános.

Törvény a nyilvánosságot államtitok védelme érdekében korlátozhatja. A nyilvánosságra hozott jelentés nem tartalmazhat minősített adatot vagy a törvény által védett egyéb titkot.

Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési megállapításait tartalmazó jelentését megküldi az ellenőrzött szervezet vezetőjének. Az ellenőrzött szervezet vezetője köteles a jelentésben foglalt megállapításokhoz kapcsolódó intézkedési tervet összeállítani, és azt a jelentés kézhezvételétől számított harminc napon belül az Állami Számvevőszék részére megküldeni. Amennyiben az intézkedési tervben foglalt intézkedések hiányosak vagy más okból nem elfogadhatók, az Állami Számvevőszék az intézkedési tervet indokolással póthatáridő tűzésével visszaküldi kijavításra, kiegészítésre az ellenőrzött szervezet vezetőjének, és erről egyidejűleg értesíti a belső ellenőrzést végző személyt, illetve szervezetet. A törvény szigorú jogkövetkezményeket fűz ahhoz, ha az ellenőrzött szervezet vezetője nem küldi meg határidőben az intézkedési tervet vagy továbbra sem elfogadható intézkedési tervet küld (például az ellenőrzött szervezet vezetőjével szemben büntető- vagy fegyelmi eljárás megindítása kezdeményezhető). Az intézkedési tervben foglaltak megvalósítását az Állami Számvevőszék utóellenőrzés keretében ellenőrizheti.

### **6.3. 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;
- a központi költségvetés, az elkülönített állami pénzalapok, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai és a központi költségvetési szervek kormányzati ellenőrzésére;
- a gazdálkodó szervezeteknek, a közalapítványoknak, a köztestületeknek, az alapítványoknak, a térségi fejlesztési tanácsoknak és az egyesületeknek nyújtott költségvetési támogatások és az államháztartás központi alrendszeréből nyújtott más támogatások és az említett szervezetek részére meghatározott 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 számos más, a költségvetéssel kapcsolatos feladata mellett a költségvetési hozzájárulásokhoz, támogatásokhoz (a központi költségvetésből az önkormányzati alrendszer számára nyújtott normatív hozzájárulások) kapcsolódóan ellenőrzési jogköröket is gyakorol.

### **6.4. Az államháztartás belső kontrollrendszere**

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

- kontrollkörnyezetet (világos szervezeti struktúra, egyértelmű felelősségi, hatásköri viszonyok és feladatok, átlátható, megfelelően szabályozott működés),
- kockázatkezelési rendszert (kockázatok felmérése, megállapítása, a kockázatok megszüntetése, mérséklése érdekében szükséges intézkedések megtétele és azok végrehajtásának ellenőrzése),
- 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 szervezet irányítási, 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, vagyonkezelésébe adott nemzeti vagyonnal való gazdálkodás tekintetében,
- az általa nyújtott költségvetési támogatások felhasználásával kapcsolatosan a kedvezményezetteknel és a lebonyolító szerveknel, és
- az irányítása alá tartozó bármely – külön törvényben meghatározott – köztulajdonban álló gazdasági társaságnál.

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. Megalkotja az ezekhez kapcsolódó jogszabályokat, módszertani útmutatókat, valamint ellátja a szakmai egyeztető fórumok működtetésével és kötelező továbbképzések szervezésével kapcsolatos feladatokat.

## **6.5. A helyi önkormányzatok gazdálkodásának ellenőrzése**

A helyi önkormányzatokra érvényesek az államháztartási törvény előírásai. Sajátosságaiknál fogva azonban érdemes összefoglalnunk az önkormányzatok gazdálkodásának ellenőrzésére vonatkozó szabályokat.

Az államháztartás helyi szintjével, a helyi önkormányzatok pénz- és vagyongazdálkodásával kapcsolatos legátfogóbb ellenőrzési jogosítvánnyal az Állami Számvevőszék rendelkezik. Ellenőrzése során az Állami Számvevőszék kiemelt figyelmet fordít a normatív állami költségvetési hozzájárulás, a céltámogatás, a címzett támogatás és egyéb, az államháztartás más alrendszerétől kapott támogatás igénybevételenek, azok felhasználása törvényességének és célszerűségének a vizsgálatára.

Az önkormányzati törvény alapján meghatározott önkormányzati körben, illetve bizonyos meghatározott esetekben az önkormányzati gazdálkodás ellenőrzésére – a Magyar Könyvvizsgálói Kamara által költségvetési körben regisztrált – könyvvizsgálót kell alkalmazni.

A kötelező állandó auditálás csak a helyi önkormányzatok törvényben meghatározott körére vonatkozik. Eszerint a megyei, a megyei jogú városi, a fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzat képviselő-testülete köteles az auditálás feladatainak ellátásával könyvvizsgálót megbízni.

E körben – az auditálási kötelezettséggel párhuzamosan – a helyi önkormányzatokat közzétételi kötelezettség is terheli, melynek értelmében az önkormányzat köteles az egyszerűsített tartalmú éves pénzforgalmi jelentését, könyvviteli mérlegét, továbbá pénzmaradvány- és vállalkozási maradvány-kimutatását a Belügyi Közlönyben és a Cégek Közlönyben közzétenni.

**Eseti auditálásra kötelezett** az a helyi önkormányzat, amely hitelállománnyal rendelkezik, vagy hitelt vesz fel, és amelynek az előző évben teljesített kiadásai meghaladták a 300 millió forintot. E körben az auditálási kötelezettség a hitelfelvétel évétől a hiteltörlesztés utolsó évéig tart.

Mindkét auditálási körben könyvvizsgálói feladatot képez különösen a helyi önkormányzat befektetett eszközeinek, készletállományának, pénzeszközeinek, követeléseinek és kötelezettségeinek, továbbá pénzmaradványának és eredményének vizsgálata.

Ezen túlmenően az állandó auditálásra kötelezett önkormányzatok körében a könyvvizsgáló köteles megvizsgálni a képviselő-testület elé terjesztett költségvetési és zárszámadási rendeletervezeteket abból a szempontból, hogy azok valós adatokat tartalmaznak-e, illetve megfelelnek-e a jogszabályok előírásainak, továbbá köteles – főképpen az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalások tekintetében – az önkormányzat pénzügyi helyzetét elemezni.

A **könyvvizsgáló eredményes** munkavégzését számos törvényi jogosítvány biztosítja. Ekképpen a könyvvizsgáló betekinthez a helyi önkormányzat könyveibe, a polgármestertől és az önkormányzat költségvetési szerveinek dolgozóitól felvilágosítást kérhet.

Emellett a könyvvizsgálót a véleményezési körébe tartozó témákban a képviselő-testület ülésére meg kell hívni, s ezen túl is a könyvvizsgáló tanácskozási joggal részt vehet a képviselő-testület ülésein.

A könyvvizsgáló véleményéről írásban köteles tájékoztatni a képviselő-testületet. A **könyvvizsgálói véleményezés** körébe tartozó előterjesztésről a könyvvizsgáló írásos véleménye nélkül érvényes döntés nem hozható. Amennyiben a könyvvizsgáló tudomást szerez az önkormányzat vagyonának várható jelentős csökkenéséről és más olyan tényről, amely önkormányzati tisztségviselő törvényben meghatározott felelősségre vonását vonhatja maga után, köteles a képviselő-testület összehívását kérni a polgármestertől.

Ha a polgármester a képviselő-testület ülését nem hívja össze, a könyvvizsgáló kezdeményezésére a fővárosi, a megyei közigazgatási hivatal vezetője az ülést összehívja. Ha a képviselő-testület a szükséges döntéseket nem hozza meg, a könyvvizsgáló erről a közigazgatási hivatal vezetőjét értesíti, aki az önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását kezdeményezheti az Állami Számvevőszéknél.

Megjegyezzük, hogy 2013. január 1-jétől – az új Ötv. hatályba lépéséhez kapcsolódóan – megszűnik a helyi önkormányzatok körében a kötelező könyvvizsgálát ismertetett rendszere.

A helyi önkormányzatoknál a belső kontrollrendszer működtetése a jegyző (főjegyző, körjegyző) kötelezettségét képezi. A helyi önkormányzati belső ellenőrzési rendszer sajátossága, hogy ennek keretében gondoskodni kell az önkormányzat irányítása alá tartozó költségvetési szervek ellenőrzéséről is, azaz irányítási funkció körébe tartozó belső ellenőrzési tevékenységet is el kell látnia.

Ennek megfelelően a helyi önkormányzatokról szóló törvény értelmében a helyi önkormányzat **belső ellenőrzését ellátó személy vagy szervezet**:

- **ellenőrzést végez** a polgármesteri hivatalnál és az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatokra vonatkozóan, illetőleg;
- **ellenőrzést végezhet** a helyi önkormányzat irányítása alá tartozó költségvetési szerveknél, a helyi önkormányzat többségi irányítást biztosító befolyása alatt működő gazdasági társaságoknál, közhasznú társaságoknál, a vagyonkezelőknél, valamint a helyi önkormányzat költségvetéséből céljelleggel juttatott támogatások felhasználásával kapcsolatosan a kedvezményezett szervezeteknél is.

A helyi önkormányzati belső ellenőrzést végző személy vagy szervezet a vizsgálatának eredményeképpen elkészült jelentésekben a polgármester és a jegyző részére címezve tesz megállapításokat és fogalmaz meg ajánlásokat. Indokolt esetben az ellenőrzési jelentést a polgármester a képviselő-testület soron következő ülésére előterjeszti. Minden esetben köteles a polgármester a tárgyévre vonatkozó éves ellenőrzési jelentést, valamint az önkormányzat felügyelete alá tartozó költségvetési szervek éves ellenőrzési jelentései alapján készített éves összefoglaló ellenőrzési jelentést – a költségvetés végrehajtásáról szóló rendelet-tervezet előterjesztésével egyidejűleg – a képviselő-testület elé terjeszteni.

A pénzügyi bizottság megalakítása a kétezer főnél nagyobb lélekszámú települési önkormányzatoknál, valamint a megyei önkormányzatoknál kötelező. E **bizottság feladatkörébe tartozik** az önkormányzatnál és intézményeinél:

- az éves költségvetési javaslat, illetőleg a költségvetés végrehajtásáról szóló féléves, éves beszámoló tervezeteinek véleményezése;
- a költségvetési bevételek alakulásának (különös tekintettel a saját bevételekre), illetőleg a vagyonváltozás alakulásának figyelemmel kísérése és értékelése;
- a hitelfelvétel indokainak és gazdasági megalapozottságának vizsgálata;
- a pénzkezelési szabályzat megtartásának, valamint a bizonylati rend és a bizonylati fegyelem érvényesítésének ellenőrzése.

A pénzügyi bizottság az ellenőrzés során tett megállapításait a képviselő-testület elé terjeszti. Amennyiben a képviselő-testület e megállapításokkal nem ért egyet, a vizsgálati jegyzőkönyvet az észrevételeivel együtt megküldi az Állami Számvevőszéknek.

Az önkormányzatok a kormányzati szintű ellenőrzés területével a kincstári ellenőrzés keretében találkozhatnak. A Magyar Államkincstár közigazgatási hatósági eljárás keretében vizsgálja felül a helyi önkormányzatokat megillető, a központi költségvetésből származó források igénybevételeinek és elszámolásának szabályszerűségét.

## 6.6. Támogatások ellenőrzése

A költségvetési és európai uniós forrásokból származó támogatást nyújtó szervezet kötelessége a támogatások lebonyolításában részt vevő szervezetekkel és a kedvezményezettekkel kötött szerződésben kikötni, hogy a támogatások lebonyolításában részt vevő szervezet és a kedvezményezett köteles az ellenőrzés érdekében az Európai Számvevőszék és az Európai Bizottság illetékes szervezetei, az Állami Számvevőszék, a Kormány által kijelölt belső ellenőrzési szerv, a fejezetek ellenőrzési szervezetei, a kincstár, illetve az európai uniós támogatásokkal kapcsolatban az irányító hatóságok, a kifizető, az igazoló és az ellenőrzési hatóság képviselőit ellenőrzési munkájukban a helyszínen is – a megfelelő dokumentumok, számlák, a program megvalósítását igazoló okmányok, bizonylatok rendelkezésre bocsátásával, valamint a fizikai teljesítés vizsgálatában – segíteni.

## 6.7. Adók és más befizetések ellenőrzése

Az ellenőrzés során az adóhatóság, illetve a más bevételek beszedéséért felelős hatóság az államháztartást illető fizetési kötelezettségek vonatkozásában ellenőrzi

- az adózással;
- más befizetésekkel;
- a költségvetési támogatásokkal kapcsolatos jogszabályok megtartását.

Az ellenőrzés kiterjed különösen a bejelentésre, a bevallásra, az adó-, járulék-, hozzájárulás- és egyéb fizetési kötelezettség megállapításra, a bizonylati rendre, a könyvvezetésre, a nyilvántartásra, az adatszolgáltatásra, a befizetési kötelezettség teljesítésére, a költségvetési támogatások igénylésének és felhasználásának ellenőrzésére. Az adóellenőrzés részletes szabályairól külön törvény rendelkezik.

A kincstár a szociális, gyermekjóléti, gyermekvédelmi és közoktatási közfeladatot ellátó nem állami, nem önkormányzati intézményt fenntartókat ellenőrzi a központi költségvetésből megillető normatív hozzájárulások és támogatások, kiegészítő támogatások igénylésének, felhasználásának jogszabályi feltételei és az elszámolások szabályszerűsége tekintetében. A kincstár ellenőrzési tevékenységére a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény szabályait kell alkalmazni.

### *Ismeret-ellenőrző kérdések:*

- Ismertesse az államháztartási kontrollok rendszerét!
- Fejtse ki, milyen ellenőrző szervek milyen jogszabályokkal és intézkedési lehetőségekkel végzik az államháztartás külső ellenőrzését!
- Fejtse ki, milyen ellenőrző szervek milyen jogszabályokkal és intézkedési lehetőségekkel végzik a belső kontrollokat!
- Milyen szervezetek végzik az adók és más befizetések ellenőrzését?
- Miben azonos és miben tér el a helyi önkormányzatok ellenőrzése a központi alrendszer ellenőrzésétől?
- Tájékozódjon az Állami Számvevőszék internetes oldalán szervezetéről, tevékenységéről!
- Látogassa meg a Pénzügyminisztérium honlapját és tekintse át az ellenőrzési rendszerhez kapcsolódóan elérhető ajánlásokat, módszertani útmutatókat!





## **IV. modul: Közigazgatás-szervezési és vezetési ismeretek**

A közigazgatási szakvizsga tananyag- és követelményrendszere nem csak azt a célt tűzte ki, hogy a közszolgálati tisztviselők szakmai tudását fejlessze, hanem azt is, hogy megismerkedjenek a szakmához szorosan nem kapcsolódó, de a mindennapi munkát segítő, támogató eljárásokkal, technikákkal, módszerekkel. A módszerek ismerete lehetőséget teremthet arra, hogy fejlessze a közszolgálati tisztviselők készségeit, képességeit, kompetenciáit, amelyeket a munkaszervezésben, szervezetfejlesztésben, a rendszerek működtetésében és összekapcsolásában hasznosíthatnak. Ehhez ad eszközöket és ismereteket a szervezési és vezetési ismeretek tananyagrésze. A tananyag a vezetés funkcionális megközelítésére épül fel. A tananyag egyrészt azt a célt szolgálja, hogy a közigazgatásban dolgozó vezetők és beosztott közszolgálati tisztviselők megismerjék a vezetés tudomány rövid történetét, a legfontosabb vezetési fogalmakat, módszereket, vezetői támogató eszközöket, vezetési stílusokat. Másrészt bevezet a szervezetek menedzselésébe, megismertet a leggyakoribb szervezeti formákkal, és bemutatja a közszolgálati tisztviselők saját szervezetének, a közigazgatási szervezetnek a jellegzetességeit. Olyan érdekes témákba enged betekintést, mint a szervezeti kultúra, valamint a mindennapjainkat átszövő változások, és kapaszkodót ad a változások kezeléséhez is. Folyamatmenedzselési szempontból az egyes vezetési folyamatokat – mint tervezés, döntés, szervezés, ellenőrzés – mutatja be, és a közigazgatásban is hasznosítható átvilágítást, munkaszervezést javító technikákat fejt ki. A minőségmenedzsment, mint önálló témakör, különösen aktuális, hiszen a közigazgatás sem vonhatja ki magát azokból a folyamatokból, amelyek a minőségi munkavégzés feltételeit, körülményeit meghatározzák. Ezért mind a minőségi gondolkodás fejlődése, mind pedig a minőségmenedzsment rendszerek bemutatása és átlagos szintű ismerete elengedhetetlen a közszolgálati tisztviselők számára. A minőségi munkát segítik a szervezetfejlesztések, amelyekhez ugyancsak ebben a fejezetben találunk támogató eszközöket és egyszerűen, de hatásosan használható módszereket. Végül a – vezetés funkcionális megközelítésének szem előtt tartásával – a humánerőforrás menedzsment alapfogalmaival és a közszolgálati tisztviselőkre vonatkozó foglalkoztatási szabályokkal ismerkedhet meg az olvasó. A tananyag a folyamatszemplélet és a funkcionális megközelítés következetes végigvitele mellett arra is törekedett, hogy a vezetés tudomány és az ahhoz kapcsolódó társtudományok legjelentősebb eredményeit, érdekességeit bemutassa. A tananyag terjedelmi korlátai miatt ez a törekvés természetesen nem minden esetben érvényesülhetett, azonban reméljük, hogy azok felkeltik a figyelmét az olvasóknak, és érdeklődésük esetleg a leírt és megtanult módszerek kipróbálásáig is elvezet.

### **1. A vezetés és a vezetői gondolkodás fejlődése. Alapfogalmak**

”Az emberek évezredek óta foglalkoznak a vezetés kérdéseivel. Tulajdonképpen alig érthető, hogyan tudhatunk olyan keveset valamiről, amiről ennyi mindent összeírtak.” (Handy)

#### **1.1. Menedzsment, leadership, a vezetés története, a vezetés tanulhatósága**

A vezetés fogalmával sok szerző különböző megközelítésekben foglalkozott.

A vezetés tudomány kialakulásának kezdetén a három fogalom közül csupán az elsővel foglalkoztak, azonban a szervezetek méretének, a munkamegosztás szintjeinek növekedésével, a szervezetek bonyolultságával együtt megjelent a menedzsment és a leadership fogalma is. Hogyan lehet ezeket a fogalmakat egymástól megkülönböztetni?

1. sz. táblázat: Mi a vezetés?

| Mi a vezetés?   |  |   |   |
|---|--|---|---|
| Művészet  | Tudomány   | Irányítás   | Politika  |
| A sikeres vezető, mint született tehetség, képesség, vele született tulajdonság | A sikeres vezető megtanulta a vezetési ismereteket és elsajátította a vezetői kompetenciákat.<br><br>Tudatos vezetői hozzáállás. | A sikeres vezető képes mások munkájának irányítására, valamint az akaratának megfelelő magatartás elérésére, esetleg kikényszerítésére. | A sikeres vezető képes a szervezet hosszú távú céljainak és íratlan szabályainak megismerésére, felhasználására, megvalósítására. Stratégiát, jövőképet határoz meg és visz véghez. |
| <b>A vezetés szakma</b><br>Mesterségbeli fogásokkal, megtanulható módszerekkel. |  |   |   |

Mit jelent a vezetés? Leggyakrabban az alábbi válaszokat adjuk a fogalom meghatározására (*Angyal Ádám*):

- a vezetés olyan tevékenység, amelynek során meghatározzák a célokat és az azok eléréséhez vezető utakat, módszereket.
- a vezetés lényege az emberek befolyásolása.
- a vezetés nem más, mint változtatási tevékenység.
- a vezetés a hatalom gyakorlása.
- a vezetés az üzleti életben a sikergyártás tudománya.

A vezető az az ember, aki képes elérni, hogy csoportjának tagjai (beosztottai) elkötelezetten együttműködjenek vele egy közös cél elérése érdekében, képességeik, tehetségük, energiáik felhasználásával. A menedzsment (*management*) nem más, mint a célok kitűzésének és megvalósításának folyamata az öt menedzsment funkció által; humán, pénzügyi és anyagi erőforrások felhasználásával, azaz nem csupán a humán erőforrásra koncentrálnak. A menedzsment funkciók a tervezés, szervezés, a személyügyek, az irányítás és az ellenőrzés.

A szervezetek azért alkalmaznak menedzsmentet, hogy rendet és szervezettséget biztosítsanak, hiszen a menedzsment gondoskodik az egyértelmű döntéshozatalról és a problémamegoldásról. Felelősségük kiterjed az emberek és egyéb erőforrások hasznosítására, ellenőrzésére, hogy az előre pontosan meghatározott eredmények elérhetőek legyenek.

A menedzsment a felállított célnak megfelelően tervez, és költségvetést készít, az erőforrások kialakításakor ellenőrző rendszert épít ki. A végrehajtás szakaszában a menedzsment abszolút ellenőrző kontroll funkciót lát el, és folyamatosan problémákat hárít el, illetve old meg. A *leadership* (a vezetés humanisztikus irányzata) személyek és csoportok befolyásolási folyamata a célok meghatározása és megvalósítása érdekében. A leader funkciói a nevelés, tanácsadás, ítéletalkotás, képviselés.

## 2. sz. táblázat: Management és leadership

|                      | Szervezetek<br>vezetése (management) | Emberek vezetése<br>(leadership)                        |
|----------------------|--------------------------------------|---|
| A vezetés tárgya     | szervezet                            | emberek   |
| A vezetés célja      | szervezeti eredmény                  | elégedett ügyfelek és<br>dolgozók                       |
| Legfőbb értékeik     | teljesítmény, eredmény               | kreativitás, vállalkozás,<br>atmoszféra                 |
| Jellemző koordináció | strukturális                         | személyközi (interperszonális)                          |
| Jellemző viszonyok   | formalizált                          | informális  |
| Vezetési módszere    | szabályozás, hatalom                 | vezetői egyéniség, karizma,<br>befolyásolás, kooperáció |

A menedzserek jól csinálják a dolgukat, az igazi vezetők pedig jó dolgokat csinálnak. „A vezetés megalkotja az elképzelést a szervezetről, és képes ezt az elképzelést valósággá formálni.” (*Warren Bennis*)

„Leadership az a képesség, amellyel el tudod dönteni, hogy mit kell tenni, és rá tudsz venni másokat, hogy azt meg is akarják csinálni.” (*Dwight D. Eisenhower*)

„A leaderek feladata, hogy a fejükkel gondolkodjanak, a szívükkel kommunikáljanak és »zsigerből« cselekedjenek.” (*David Gaster*)

A leader hosszú távon gondolkodik, az irányvonalat és a megvalósításhoz szükséges stratégiákat vázolja fel. A menedzser a felállított célnak megfelelően tervez, és költségvetést készít, az erőforrások kialakításakor ellenőrző rendszert épít ki. Míg a menedzserek eredményességén azt értjük, hogy folyamatosan elérik a megkívánt eredményeket, addig a leadership szemléletű eredményesség kiemelkedően hasznos változások létrehozását, új termékek, új piacok, új módszerek felfedezését jelenti.

„Az emberek nem akarják, hogy menedzseljék őket. Azt akarják, hogy vezessék őket. Ki hallott már világhódító menedzserről? Világhódító vezérről igen. Tanítva vezetőről. Politikai vezetőről. Vallási vezetőről. Cserkészvezetőről. Közösségi vezetőről. Művezetőről. Üzletvezetőről. Ők vezetnek. Nem menedzselnek. A répa mindig legyőzi az ostort. Kérdezd meg a lovadat. Vezetheted a lovadat a vízhez, de nem menedzselheted, hogy igyon. Ha menedzselni akarsz valakit, menedzselj magad. Csináld jól, s akkor készsé válsz arra, hogy abbahagyd a menedzselést. És elkezdj vezetni...”

A vezetés szerven belüli viszony, amelynek lényege, hogy a beosztott megismerje, elfogadja és végrehajtsa a vezető döntéseit. Amennyiben ezt nem teszi, a vezetőnek különböző eszközei állnak rendelkezésére, hogy az akaratának megfelelő magatartás tanúsítását kikényszerítse. *William D. Hitt* továbbfejlesztette ezt a fogalmat, mivel nézete szerint: „Mestervezető az a személy, aki képes megálmodni és képes az álmokat jelentős tevékenységekké változtatni.

Ez a személy nemcsak egyszerű álmodozó és nem is egyszerű végrehajtó. A mestervezető egy személyben megálmodó és végrehajtó. Talán azzal jellemezhetnénk legjobban a hatékony igazi vezetőt, hogy gyakorlatias idealista.”

A vezetőnek vezetői tevékenysége során szerteágazó feladatokat kell megoldania mind a szervezettel, mint az abban zajló különböző folyamatokkal, mind az ott dolgozó emberekkel kapcsolatban.

Ezeket a funkciókat további csoportokra oszthatjuk, amelyek a vezetői tevékenység funkcionális megközelítését adják. (A tananyag szerkezete is ehhez a tagoláshoz kapcsolódik.)

A vezetés funkcionális megközelítése alapján a vezetői tevékenységet az alábbiak szerint csoportosíthatjuk (BERDE 2005.) Ez a megközelítés főként azért jó, mert eligazít a számtalan vezetési terület között.

**3. sz. táblázat: A vezetői feladatok**

| <i>1. Szervezet menedzsment</i>       | <i>2. Emberi erőforrás menedzsment</i>    | <i>3. Folyamat menedzsment</i> |
|---------------------------------------|---|--------------------------------|
| 1.1. Szervezeti struktúra kialakítása | 2.1. Motiváció-menedzsment                | 3.1. Stratégia- menedzsment    |
| 1.2. Szervezet-fejlesztés             | 2.2. Konfliktus-menedzsment               | 3.2. Tervezés                  |
| 1.3. Szervezeti kommunikáció          | 2.3. Emberi erőforrás tervezés, szervezés | 3.3. Döntés                    |
| 1.4. Információ-menedzsment           | 2.4. Munkakör kialakítás elemzés          | 3.4. Végrehajtás, rendelkezés  |
| 1.5. Szervezeti kultúra               | 2.5. Teljesítmény-értékelés               | 3.5. Szervezés                 |
| 1.6. Csoport-menedzsment              | 2.6. Emberi erőforrásfejlesztés           | 3.6. Logisztikai menedzsment   |
| 1.7. Változás-menedzsment             | 2.7. Karrier-menedzsment                  | 3.7. Ellenőrzés                |
|                                       |   | 3.8. Minőség-menedzsment       |

## 1.2. A vezetés története

A vezetés, mint fontos emberi tevékenység, egyidős az emberiséggel. A kezdetekben elsősorban társadalmi tevékenységek szervezésében merült ki, amelynek jelentőségét természetesen nem szabad lebecsülnünk, hiszen minden esetben az adott társadalmi fejlődésnek megfelelő szinten zajlott. Egy háború megszervezése, a hadsereg irányítása, az állami és egyházi adók beszedése, katedrálisok, paloták, piramisok építése mind megkívánta a vezetési feladatok és funkciók gyakorlását, valamint a szervezési tevékenységet. A vezetési tevékenységben a legnagyobb változást a XVIII. század vége és a XIX. század eleje hozta, amikor megjelent a kapitalista nagyüzem, amelyben elkülönült a tulajdonosi és a menedzseri szerepkör. A tulajdonos fizetett vezetőt alkalmazott, akinek elemi érdeke volt a gyárak hatékonyságának növelése, ez pedig elengedhetetlenné tette, hogy módszereket, eljárásokat, technikákat próbáljanak ki, vezessenek be, amelyek a munkavégzést hatékonyabbá teszik. Innen datálhatjuk az első, tudományos igénnyel megjelenő műveket, amelyek megalapozták a későbbi vezetéstudományt.

### 1.2.1. A klasszikus iskola

#### *Tudományos menedzsment - Taylor*

*F. W. Taylor* (1856–1915) tevékenysége alapozta meg a vezetéstudomány kialakulását. Taylor az Egyesült Államokban két acélműben tevékenykedett. Taylor vezetési-szervezési koncepciójának középpontjában a munkahelyek ésszerű kialakítása és a munkamódszerek megváltoztatása állt. Feltevése szerint a termelékenység növelése attól függ, hogy sikerül-e a dolgozókat hatékonyabbá tenni, szerinte a szervezet hatékonysága növelhető, ha a szellemi és fizikai munkát szétválasztják, azaz a dolgozóknak csak a döntést nem igénylő rutinfeladatokat kell végrehajtaniuk. Azaz a munkavégzés milyenségére tett javaslatot.

Taylor *alapelvei*: Ne a munkásra bizzuk a feladatvégzés technikájának (technológiájának) kialakítását.

A munkatevékenységeket elemezni kell, ez alapján előre meg kell tervezni, s elő kell írni a tevékenység részleteit és a teljesítményelvárásokat, azaz a tervezést és szervezést a vezetőknek kell magukra vállalniuk. A munkásokat mindig az adott munkatevékenységre – lehetőleg alkalmassági vizsgálattal – kell kiválasztani, és munkahelyi képzés keretében kell betanítani a munkavégzésre. Gondoskodni kell arról, hogy a munkavégzésbe rendszeres pihenőidőket iktassanak be, valamint a dolgozók továbbfejlesztéséről is. Taylor nem támogatta a csoportos munkavégzést, helyette bevezette az egyéni teljesítménybérezést. Taylornál az anyagi ösztönzés központi és kizárólagos szerepet töltött be, szerinte a munkást csak a pénz érdekli, csak a magasabb bér ellenében hajlandó nagyobb teljesítményt nyújtani.

#### ***Adminisztrációs menedzsment – Henri Fayol***

**Henri Fayol** (1841–1925) a vállalat igazgatási folyamataival, a vállalati vezetés, azon belül is elsősorban a felső vezetés kérdéseivel foglalkozott. Őt tekinthetjük a vezetéstudomány első, csakugyan tudományos elemzésre, fogalom-meghatározásra építő szerzőjének. Leghíresebb munkája az "Ipari és általános vezetés" címmel megjelent mű, amelyben részletesen elemzi a vezetés feladatait, a vezetéshez szükséges képességeket, a vezetés elveit és a vezetés teendőit.

**Fayol szerint** a vezetés meghatározza a vállalat átfogó cselekvési tervét, kialakítja a vállalat szervezetét, koordinálja és összehangolja erőfeszítéseit.

A vállalati tevékenységben hat funkcionális tevékenységcsoportot különített el: a műszaki, a kereskedelmi, a pénzügyi, a biztonsági, a számviteli és a vezetési funkciókat.

Elemezte, hogy a dolgozóknak és a különböző szinteken elhelyezkedő vezetőknek milyen felkészültséggel kell rendelkezniük. A speciális ismeretek megosztását vezetési szintenként meghatározza.

A vezetés teendőit a következőkben határozta meg: tervezni, szervezni, közvetlenül irányítani, koordinálni és ellenőrizni.

Fayol meghatározta a vezetés általános alapelveit is. Ezek tulajdonképpen azok a fel-tételek, amelyeket a vezetésnek biztosítani kell a munkavégzéshez. Ezek: a munkamegosztás, hatalom, fegyelem, egyszemélyi vezetés, az irányítás egysége, a részérdekek alárendelése az általános érdekeknek, a dolgozók bérezése, centralizáció és decentralizáció összhangja, a hierarchia, rend, méltányosság, a munkaerő-állomány stabilitása, a dolgozók egysége, a kezdeményezések felkarolása.

#### ***Bürokratikus menedzsment – Max Weber és a weberi szervezetcselekvés***

**Max Weber** (1864–1920) német közgazdász és szociológus a formális szervezet-felfogásával, szervezet-elemzésével hatott a vezetéstudomány fejlődésére.

Véleménye szerint a bürokrácia, mint ideális szervezetségi alakítás, a lehető legjobb szervezeti forma, amely stabilitásban, fegyelemben és megbízhatóságban felülmúlja a többit. E nélkül a tömegméretű igazgatás megoldhatatlan. Weber bürokrácia elemzése és a formális szervezetcselekvést és szervezeti működést elemző munkája máig alapvető fontosságú megállapításokat tartalmaz.

**Weber határozta meg először** a bürokratikus szervezet jellemzőit: a munkamegosztás, a szabályozottság, a hierarchia, az aktaszerűség (írásbeliség), a szakmai hozzáértés, a tárgyilagosság.

A klasszikus iskolák a szervezetek formális jellemzőire helyezik a hangsúlyt. Ezzel szemben az emberközpontú irányzatok a szervezetekben dolgozó személyekre, az emberekre fókuszálnak.

## 1.2.2. Az emberközpontú irányzatok – Human Relations

### *Magatartási menedzsment*

*Elton Mayo* (1880–1949) az informális csoport és a szociológiai tényezők munkateljesítményre gyakorolt hatásainak elemzésében tett különösen érdekes megállapításokat. Mayo kísérleteiben azt vizsgálta, hogy a munkakörülmények – mint pl. a megvilágítás erőssége, munkanap és pihenőidő hossza, fizetési rendszer – milyen hatással vannak a munkateljesítményre. Mayo kísérletei vezettek az „emberi kapcsolatok” munkában betöltött jelentőségének igazolásához és a szervezetpszichológia kibontakozásához.

Kutatásaiból egyértelművé vált, hogy a termelékenység növekedését olyan tényezők határozzák meg, mint a javuló közhangulat, a menedzsment kiemelt odafigyelése, a dolgozókkal való foglalkozás, a munkacsoport tagjai közötti és a vezetőkkel való kapcsolat javulása, a munkacsoport tagjai által „elfogadott” csoportnormához való igazodás. Az alkalmazottak munkahelyi magatartása, a lélektani és szociológiai tényezők alapvetően befolyásolják a munkateljesítményt. Az ember olyan társas lény, aki jobb szociális légkörben egyértelműen jobb teljesítményt nyújt, s természetével a merev hierarchiai alárendeltség nem fér össze.

Az irányzat kutatói felismerték azt is, hogy az alkalmazottak részvételének bátorítása, javaslataik kérése és felhasználása, bevonásuk a problémamegoldásba, érzelmeik számbavétele csökkentheti a szükséges változtatással szembeni ellenállásukat, erősíti együttműködésüket, szervezeti lojalitásukat. (Ez egyébként szerves ellentétben áll a Taylor-i elvekkel). A hagyományos motivációs modellt egyre inkább az emberi viselkedést strukturáltabban elemző motivációs elméletek váltották fel.

A legismertebb ilyen *motivációs modell* *Abraham Maslow* által az 1950-es években kidolgozott szükségletek hierarchiája elmélet, amely szerint az ember egyre többet akar, és igyekszik meglévő szükségleteit kielégíteni. Ezek az emberi szükségletek hierarchikus formában, öt szinten (fiziológiai szükségletek, biztonság, társas tevékenység, megbecsülés, státusz és önmegvalósítás) szerveződnek. Amikor egy szükséglet szint kielégítést nyer, elveszti motiváló erejét, és a magasabb szinten lévő szükséglet kap motivációs szerepet.

### *A szervezeti magatartástudomány előretörése*

A szervezeti magatartástudomány a szervezetekben az egyén-, csoport- és szervezeti szintű magatartás vizsgálatát jelölte meg kutatási céljaként. Kurt Lewin csoportdinamikai vizsgálatai során arra kereste a választ, hogy az egyes emberek konkrét szituációkban megfigyelhető magatartását milyen egyéni, csoport- és kulturális tényezők határozzák meg. Szerinte az egyéni magatartás megváltozásával kapcsolatban a legfontosabb tényezőt a csoport- és kulturális normák jelentik.

Az egyének magatartásváltozásait vizsgálva kimutatta, hogy a magatartásváltozás annál valószínűbb, minél inkább csoportnormákra, csoporttelkötelezettségre és nem az egyén belátására, felvilágosítására alapul. *Lewin* kutatásai a vezetői munkastílus és a csoport magatartásának, teljesítményének összefüggéseire is kiterjedtek.

*Douglas McGregor* az „X” és „Y” elméletében tulajdonképpen a hagyományos és a Human Relations 'vezetési modell' alapjellezőit, a két modell munkavégző emberrel kapcsolatos feltételezéseit hasonlítja össze.

#### 4. sz. táblázat: Az „X” és „Y” elmélet összefoglalása

| X beállítottságú ember  | Y beállítottságú ember   |
|---|--|
| 1. Az átlagos alkalmazott nem szereti a munkát, s amennyire csak lehet, kerüli.<br>2. A legtöbb alkalmazottat kényszeríteni, dirigálni, és szorosan ellenőrizni kell, hogy erőfeszítést tegyen a szervezeti célért.<br>3. A legtöbb alkalmazott messze elkerüli a felelősségvállalást.<br>4. A legtöbb alkalmazottban kevés az ambíció, állásuk biztonsága fontosabb, mint bármi más.<br>(Az X típusú ember is kreatív, főként a munkakerülés megoldásaiban.) | 1. Az embernek a fizikai és szellemi erőfeszítés olyan természetes, mint a játék vagy a pihenés.<br>2. A legtöbb ember előnyben részesíti az önirányítást és az önkontrollt.<br>3. Az emberek megtanulják elfogadni, sőt keresni a felelősséget, ha bátorítják őket erre.<br>4. Az emberek szívesen vesznek részt a problémamegoldásokban, találékonyak, kreatívak |

McGregor következtetése, hogy a munkahelyeken az Y típusú munkatársakat kell alkalmazni, mert így nagyobb lesz a hatékonyság.

Összefoglalva: az emberközpontú irányzatok a munkacsoportok, a vezető és beosztottak magatartása, vezetési stílusa, valamint az alkalmazottak emberi és társadalmi szükségleteinek (emberi kapcsolatok) fontosságát hangsúlyozták. Ezen kívül felhívták a figyelmet a szervezet társadalmi környezetének, az elvégzett munka mennyiségének és minőségének kapcsolatára is.

### 1.2.3. Integrációs törekvések – Modern irányzat

Az integrációs törekvések alatt azokat az irányzatokat szokták összefoglalni, amelyek ötvözni igyekeznek a szervezetek technikai, illetve emberi megközelítéseit, és/vagy a szervezeteket környezetükkel kölcsönhatásban álló nyílt rendszereknek értelmezik.

#### *Rendszerelméleti közelítés – Szervezeti menedzsment*

A második világháború utáni korszakot a menedzsment tanok egyre nagyobb sokszínűsége jellemezte. E sokszínűségben belül az egyik legjellemzőbb vonulatot a vezetéselmélet döntésorientált, matematikai irányzatai jelentik: a brit tudóscsoport által, kezdetben háborús logisztikai problémákra kifejlesztett operációkutatás, a kibernetikai (rendszerirányítási), rendszerelméleti irányzatok. A rendszerelméleti megközelítés úgy tekinti a szervezetet, mint egy olyan alrendszerekből álló szervezett rendszert, amelynek vannak inputjai (anyagok, pénz, emberi erőforrások), rendelkezik átalakítási folyamatokkal (technológia) és outputokkal (árak, szolgáltatások).

A rendszeren belül működik az outputok és az inputok közötti visszacsatolás (információk), amely lehetővé teszi a szervezet környezetéből érkező visszajelzések nyomán szükséges beavatkozást. A menedzsment feladata a rendszer egységének és szervezethez való fenntartása érdekében a transzformációs (átalakítási) folyamatok segítése, a rendszer helyzetének és teljesítményének folyamatos értékelése pénzügyi, termelési, piaci elemzésekkel (kontrolling szemléletmód). A vezetés ehhez és döntései megalapozásához matematikai modelleken alapuló technikákat, döntéstámogató, termelés-szervezési programozási módszereket alkalmaz.

#### *Kontingencia elméleti (bizonytalansági, esetlegességi) közelítés*

Az 1960-as '70-es években kialakuló *kontingencia* (szituáció) *elmélet* szerint a vezetői magatartást az adott helyzet körülményei, feltételes kapcsolatai határozzák meg. Az irányzat képviselőinek véleménye szerint a szervezet teljesítménye attól függ, hogyan tudja szervezeti-vezetési struktúráját, ezen belül stratégiáját és a szervezeti tagok magatartását a környezet, a környezeti feltételrendszer változásainak megfelelően alakítani. A siker titka tehát az alkalmazkodás, a környezet megismerése, előnyeinek kihasználása.

### *Egyéb közelítések*

William Ouchi és a „Z” elmélet

A szervezeti kultúrán keresztüli megközelítés egyik kiemelhető felfogása *William Ouchi* (1981) nevéhez fűződik, aki kutatásában az amerikai és a japán menedzsment módszerek és gyakorlat különbségeit vizsgálta. Megfigyelései alapján olyan rugalmas vezetési magatartást javasol a sikerre és a versenyképesség megőrzésére „éhes” menedzsment számára, amely hatékonyan egyesíti a japán és az amerikai „vezetési modell” erősségeit, de emellett nem feltétlenül a profitmaximumot, hanem a társadalmi célkitűzések megvalósítását tartja elsődleges célnak.

A „Z” *elmélet* azt állítja, ha hosszabb távon foglalkoztatjuk a dolgozókat és gondoskodunk róluk, ha rotációs előmeneteli rendszert alkalmazunk, a kollektív részvételen alapuló konszenzusos döntéshozatali eljárásokat használunk az egyéni végső felelősség megtartása mellett, akkor kialakul a kölcsönös bizalom, összehangoltság, együttműködés a munkahelyeken. Az elmélet szerint a vezetés minősége az üzleti siker titka.

### **1.3. Megtanulható-e a vezetés?**

Sokszor felmerül a kérdés: a jó vezető annak születik, vagy sok-sok tanulással, szorgalommal, tudatosan azzá válik? Vagyis meg lehet-e tanulni a vezetést, ha nem vagyunk született vezetők? Természetesen léteznek olyan személyes tulajdonságok, képességek, készségek, amelyek születési adottságként pozitívan befolyásolják a vezetőt. Ilyen lehet az egészség, jó értelmi képesség. Születési adottságainkat az évek során fejleszthetjük, és ha elfogadjuk azt az állítást, mely szerint a vezetést, mint tevékenységet meg tudjuk mérni, és a vezetést, mint funkcionális tevékenységet elemezzük, be kell látnunk, hogy a vezetés tanulható. Az a megközelítés, amelyet arisztokratikus preformizmusnak nevezünk, azt állítja, hogy vezetőnek születni kell. Az e nézeteket vallók szerint csak olyan személyből válik jó vezető, aki valóban beleszületett egy tulajdonosi szemléletű családba, olyan környezetbe, ahol a tulajdonos és a vezető nem válik szét. Vagyis egy gyártulajdonos, bankár gyermeke nagy valószínűség szerint maga is vezető lesz valamilyen vállalkozásban, akár a családi vállalkozást viszi tovább, akár saját céget alapít. Az amerikai kapitalizálódásban nem ismerhető fel az a szerves fejlődési folyamat, mint az európaiban. Amerikában a gazdasági lehetőségek és a gyors fejlődés eredményeként a XIX. század végén a vállalatok száma és mérete rövid idő alatt megsokszorozódott, és egyre több vállalkozási lehetőség adódott. A tulajdonosok nem vettek részt személyesen vállalataik irányításában, azt alkalmazottakra bízta, akiknek a feladata a tulajdonosok vállalatainak minél sikeresebb és eredményesebb irányítása, működtetése. Tehát a tulajdonosi és vezetői réteg nagyon gyorsan, még a kapitalizálódási folyamat elején elvált. Ennek eredményeként a tulajdonosokat nem a vezetők előélete, háttere, szakmai ismeretei, hanem a vállalati működés, működtetés eredményessége érdekelte. A vezetői tevékenység elindult az önállósodás útján, a vezetőképzés elvált a különböző szakképzésektől, és rövid időn belül önálló szakmává fejlődött. Kialakult a tapasztalati anyaga, megteremtődtek ismeretei, módszerei, elméletei, iskolái, tisztázódtak feladatai, a vezetés funkciói. A vezetőknek annyiféle feladatot kell ellátniuk még egy kisebb szervezetben is, amelyeknek egymaga nem képes eleget tenni. Vannak a napi rutinban olyan feladatok, amelyeket valószínűleg jól meg tud oldani, másokat kevésbé, és biztosan akadnak olyanok is, amelyek megoldására csak nagy nehézségek árán, vagy nem lesz képes. Ennek a funkcionalizmusnak az alapjait az amerikai vezetési gondolkodásban, illetve az amerikai fejlődés sajátosságaiban kell keresnünk. A „funkcionalista demokratizmusnak” nevezett elképzelés szerint mindenkiből lehet vezető, aki megtanulja a vezetést, mint szakmát. Egy-egy vezetési feladat megvalósítása természetesen más-más tudást, felkészültséget és képességeket igényel.



## 1.4. Vezetési szintek és képességek. Vezetői szerepek, feladatok. A vezetési módszerek, stílusok, a vezetés eszközei, formái

### 1.4.1. Vezetési szintek és képességek, szerepek, feladatok

Azt, hogy egy szervezeten belül milyen vezetési szintek épülnek ki, számos tényező befolyásolja. Hatással van rá a szervezet nagysága, hiszen más vezetői szint kialakítását igényli egy multinacionális, globális nagyvállalat, mint egy néhány főt foglalkoztató kis- és középvállalat, esetleg minisztérium vagy néhány fős polgármesteri hivatal. Általánosan elfogadott, hogy egy szervezetben felső-, középvezetőket és alsóbb szintű vezetőket találhatunk. A szervezetben elfoglalt helyük, döntési jogosítványaik, a vezetésük alatt álló szervezeti egységek, emberek, funkciók miatt más-más feladatokat látnak el, más jogosítványokkal rendelkeznek.

A felsővezetők stratégiai kérdésekben döntenek, irányokat, célokat határoznak meg, napi munkájukban az információ-menedzsment, a kommunikáció játszik jelentős szerepet. Középvezetői szinten a döntés, a tervezés, szervezés, koordinálás lényeges vezetői funkciók és feladatok. Legalsó szinten a dolgozók ellenőrzése és motiválása kerül előtérbe.

#### *A vezetői feladatok*

A vezetés szerepe a vezető személyén keresztül, konkrét formákban nyilvánul meg. A vezető személye minden szervezetben központi kérdés, személyes jelleget ad a vezetésnek, ezért egyáltalán nem közömbös, hogy az adott vezető milyen szakmai és vezetési felkészültséggel rendelkezik. Ezért válik mind lényegesebbé a vezetői alkalmasság, melynek két alapvető oldala van: objektív, vagyis a vezető személyétől független és szubjektív, azaz a vezető személyéhez kapcsolódó.

Az objektív tényezők a szervezet feladataival és működésével kapcsolatosak (pl. a szervezeti szint, a szervezet típusa, a feladatok jellege), míg a szubjektív elemek közül említhető a szakmai felkészültség, a szükséges személyes tulajdonságok, vezetői karakter.

A szakirodalomban leggyakrabban említett személyes adottságok, tulajdonságlisták:

- a döntések meghozatalára való képesség,
- az előrelátó képesség,
- a felelősség- és kockázatvállaló képesség,
- a szervezőképesség,
- a gondolkifejtő képesség,
- a kötelességtudat,
- a határozottság,
- a kapcsolatteremtő és kommunikációs képesség,
- érdekérvényesítési képesség,
- problémamegoldó képesség,
- konfliktuskezelési képesség,
- a szakmai és élettapasztalat, ezen belül a vezetési tapasztalat.

A vezetői szerepeket több szerző is definiálta és csoportosította. A szerepelvárásokat elsősorban a közvetlen környezet, család, csoport, szervezet, társadalom fogalmazza meg. A szerepelvárások mellett mindenkinek van egy személyiségfüggő szerepfelfogása.

A vezetői szerepek bemutatását *Mintzberg* (1975) megfigyelésére és csoportosítására alapozzuk, aki öt vezetőt figyelt meg egy-egy héten keresztül. A vizsgálat időszakában a telefonbeszélgetésektől kezdve a levelezésig valamennyi tevékenységüket lejegyezte.

A vizsgálatok eredményeit kategorizálta, feldolgozta, kiértékelte, és ez alapján határozta meg a vezetői munka tartalmát, jellemzőit. Eredményei szerint a vezetői munka tartalmát tíz vezetői szerepben lehet összefoglalni.

**5. sz. táblázat: A vezetői szerepek csoportosítása**

| Interperszonális szerepek            | Információs szerepek | Döntési szerepek               |
|--------------------------------------|----------------------|--------------------------------|
| Protokolláris (nyilvános megjelenés) | Információgyűjtő     | Vállalkozói                    |
| Vezetői (főnöki)                     | Információterjesztő  | Zavarelhárító (problémakezelő) |
| Kapcsolatteremtő és -ápoló           | Szóvivő              | Erőforrás-elosztó              |
|                                      |                      | Tárgyaló-megegyező             |

A protokolláris szerepben a vezető hivatalos, nyilvános megjelenésével kapcsolatos elvárások találhatók, vagyis a vezetőnek meg kell jelenni különböző rendezvényeken, fogadásokon, értekezleteken, konferenciákon, a médiában, hogyan fogad látogatókat, ad át elismeréseket, hogyan szól hozzá egy vitatott kérdéshez.

A vezetői szerep az úgynevezett „főnöki” feladatok gyakorlását jelenti. Hogyan tudja motiválni beosztottjait, hogyan kezeli a kéréseket, mond-e igent vagy nemet, hogyan dicsér és büntet, veszi fel, illetve bocsátja el a beosztottakat.

A kapcsolatteremtő szerepet viszonylag könnyen teljesíthető elvárásnak tartják. Valóban, egy nyitott, extrovertált személyiség könnyen köt barátságot, szerez új ismerősöket, épít szakmai kapcsolatokat. A kapcsolattartással már egészen más a helyzet. A kapcsolatok ahhoz, hogy fennmaradjanak, ápolásra szorulnak. Ez időt, figyelmet, energiát, sokszor költséget, azaz munkát, ráfordítást jelent. Általában jobbak vagyunk a kapcsolatteremtésben, mint a fenntartásban.

Az információs szerepek között az információgyűjtő tűnik a könnyebb feladatnak. Ugyanis az információ keresi a vezetőt. A külső információ is a vezetőn keresztül igyekszik bejutni a szervezetbe. A belső információ pedig a szervezeti hierarchiából adódóan a felső vezetés irányába, alulról felfelé koncentrálódik.

Az információ szétesztása, terjesztése – a szervezet sikeres vezetéséhez, a működtetés eredményességéhez elengedhetetlen, hogy a vezető a rendelkezésre álló információkat minél előbb továbbadja a szervezet tagjainak. Másrészt az információ hatalomforrás, az információ birtoklása a vezetői beosztás, a funkció megőrzésének, megvédésének eszköze lehet. Biztosíthatja a vezető fontosságát, nélkülözhetetlenségét a szervezet számára.

A szóvivői szerepben szintén információelosztásról van szó, azzal hogy ebben az esetben a szervezeti információkat a szervezeten kívülre továbbítja. Tájékoztat, informál, beszédet mond, interjú ad, képviseli a szervezetet, természetesen a szervezet céljainak szem előtt tartásával.

A döntési szerepek közül a vállalkozói került első helyre. Elsősorban kockázatvállalási képességet és készséget értünk rajta. A döntési feladatokat a szakirodalom kiemelten kezeli, és az egyik legfontosabb vezetői feladatként definiálja. A döntési kockázat felvállalása egyben egy magatartás- és viselkedésforma.

Az a vezető jeleníti meg jól ezt a szerepet, aki figyelemmel kíséri a gazdasági környezet változásait, új lehetőségeket, alternatívákat keres, és a negatív következmények lehetősége sem riasztja vissza.

A zavarelhárító szerepen a szervezet működésében bekövetkező emberi, technikai, technológiai, szerkezeti, irányítási problémák megoldását értjük.

Ezek lehetnek konfliktushelyzetek, az irányítás és a vezetés területén bekövetkezett napi működési zavarok, de lehetnek koncepcionális, strukturális és esetleg stratégiai jellegű kérdések is.

Hasonló a helyzet az erőforrás-elosztó szerep esetében is. Az alapvető erőforrások, mint a pénz, termelőeszköz, munkaerő, alapanyag általában korlátozott mértékben állnak rendelkezésre. Ezeknek az erőforrásoknak a felosztására a szervezeti egységek képtelenek, mert nem láthatják át az egész szervezet működését, lehetőségeit, ráadásul nem tudnak elvonatkoztatni saját egységük érdekeitől sem. Az erőforrás-elosztás is mindig a szervezeti hierarchia egy magasabb szintjén lévő vezető feladata.

A tárgyaló-megegyező szerep. A sikeres tárgyalói elvárás a határozott érdekérvényesítést értjük, amikor a vezető képes a tárgyalások során érvényesíteni saját, illetve a szervezete önértékét. Határozott, erőszakos, domináns, sokszor kényszerítő magatartáselvárás.

A szerep „megegyező” oldala az értelmes kompromisszumkötés képességét jelenti. Néha a vezetés valóban nem más, mint a jó kompromisszumok sorozata.

A megfogalmazott szerepelvárások sikeres teljesítése nagyon sokféle vezetői képesség és személyiségjegy meglétét igényelné. Aligha van olyan vezető, aki mind a tíz vezetői szerep sikeres megvalósításához szükséges összes tulajdonsággal rendelkezik, és képes lenne ugyanolyan magas szinten ellátni, de olyan se nagyon található, aki ebből a sok vezetői feladatból, szerepből valamelyiket ne tudná megfelelő szinten megvalósítani.

### **1.4.2. A vezetés módszerei**

Vezetési módszereknek nevezzük azokat a konkrét, összefüggő vezetési eljárásokat, eszközöket, technikákat, amelyeket a vezető a szervezetek irányítása során tudatosan, tervszerűen használ. A vezető az alkalmazott módszerek útján éri el, hogy a beosztottak az ő akaratának megfelelő magatartást tanúsítsanak.

A szakirodalom különböző menedzsment-elveket közvetít a vezetőknek, amelyek az egyes vezetési funkciókhoz, folyamatokhoz nyújtanak segítséget. Ezeket az ajánlásokat, „Management by...” elveknek (*Mby*) is nevezzük. Azokat az elveket, amelyek a vezető mindennapos gyakorlatában felhasználhatók, ill. jelentőséggel bírnak, vezetési koncepcióknak vagy vezetési rendszereknek is nevezik.

#### ***Célmegegyezésen alapuló vezetés (Management by Objectives)***

Az MbO, amit Megegyezéses eredménycélokkal történő vezetésnek (MEV) is neveznek, a célkitűzés vezetői funkciót helyezi előtérbe. Lényege, hogy az alárendelt vezetők, illetve a munkatársak külön-külön meghatározzák saját rész céljukat, majd egyeztetik őket, és megállapodnak az egyes feladatokról és az elvégzés idejéről. Különösen a teljesítményértékelés és -elbírálás, valamint az irreális célok revíziója szempontjából fontos ez az eredeti közös célmegegyezés. E vezetési koncepció (modell) fő jellemzője az, hogy a munkatársak olyan célok megvalósításán munkálkodnak, amelyeknek a kidolgozásában maguk is részt vettek, így azokkal tudnak azonosulni. Ennél a modellnél fontos a célkitűzés, a mérés, valamint az önfejlesztés.

#### ***Delegáláson alapuló vezetés (Management by Delegation)***

Lényege a feladatátadás és döntési jogok széles körű átadása. Ez az elv azt hangsúlyozza, hogy a vezető mentesíthető bizonyos vezetési funkciók alól. Ehhez azonban szükséges, hogy a feladatokat minél szélesebb körben átadja, delegálja, felhatalmazva a munkatársakat az önállóságra, valamint a felelősségvállalásra. Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a vezetői ellenőrzés feladata nem ruházható át, az kizárólagos vezetői tevékenységnek minősül.

### ***Kivételeken alapuló vezetés (Management by Exceptions)***

Ez a forma a kivételes beavatkozással való vezetés, a döntéshozatal és az összehasonlítás vezetési funkciókat hangsúlyozza.

A munkatársak a számukra pontosan meghúzott működési sávban teljesen önállóan, vezetői beavatkozástól mentesen tevékenykedhetnek. A munkatársaknak csak a munkafolyamatban fellépő kivételekről kell informálniuk a vezetőiket. A munkatársak feladataira vonatkozóan nemcsak normál esetekben, illetve normál célokat fektetnek le, hanem megjelölik az elfogadható eltérés-tartományt is. Amennyiben ezt átlépik, a kivételes eset fennállása által jogosulttá válnak arra, hogy bevonják a folyamatba a vezetőt.

### ***Motiváción alapuló vezetés (Management by Motivation)***

Ez a kifejezés arra utal, milyen nagy jelentősége van a sikeres teljesítményben annak, ha a vezetők a munkafolyamatban részt vevők igényeit figyelembe veszik. A munkával való megelégedettség a teljesítmény-motiválással ösztönözhető.

### ***Eredményeken alapuló vezetés (Management by Results)***

Az eredményorientált vezetés – hasonlóan az MbO-hoz – a célkitűzés vezetési funkcióra koncentrálja a vezető cselekedeteit. Ennél a módszernél definiálni szükséges az „eredményelvárások”-at, illetve az „eredmény-megegyezések”-et is. A „Results” kifejezés az elvárt eredményhez szükséges konkrét teljesítmény-specifikációhoz kell, hogy elvezesse a résztvevőket.

### ***Rendszerorientált vezetés (Management by System)***

A rendszerorientált vezetés a rendszerben való gondolkodás és a kibernetika felé tekintet. Eszerint a vezetési helyzetekkel (alrendszerek és környezeti hatások) a vezetési funkciókat és a vezetési folyamatot átláthatóvá, ezáltal vezérelhetővé kell tenni.

### ***Projekteken alapuló vezetés (Management by Projects)***

A módszer a projektorientált szervezetek menedzsment stratégiája. A projektorientált szervezetek dinamikus környezetben valósítanak meg projekteket. A sikerhez elengedhetetlen projektmenedzsment-módszerek alkalmazása és az eredményorientáltság, valamint a rugalmas szervezés.

### ***Részvételi vezetés (Management by Participation)***

A munkatársak részvétele a vezetésben a szervezet egészére kedvező hatással járhat. Részvételi vezetés alatt az alárendeltek jobban megértik és elfogadják a döntéseket, a döntésekkel jobban azonosulnak, és a megvalósítás iránt elkötelezettebbekké válnak. A részvételi vezetésnek további pozitív hatása, hogy javítja a motiváltságot, a teljesítményt és az elégedettséget.

## **1.4.3. A vezetési stílusok**

A vezetői munka stílusa a vezető szubjektumától, adottságaitól, jellemétől is függ. A vezetési módszerek és a vezetői munka stílusa között szoros az összefüggés. Míg a módszerek meghatározottak, addig a vezetői munka stílusa az emberi adottságokkal fonódik össze.

A vezetési stíluson – a vezetési módszerekkel összefüggésben – olyan konkrét tevékenységmódot és -formát értünk, amely meghatározott cselekvési irányelvek követésével, a célnak megfelelő módszerek alkalmazásával és mindezekkel összhangban álló munkaformák kialakulásával jön létre.

A vezetői stílus a vezető mások által érzékelt viselkedésmintája, amely szavakban és tettekben nyilvánul meg.

A vezetési stílus egyrészt a vezető és beosztottak közötti viszonyként is értelmezhető, másrészt felfogható a vezető személyiségén alapuló viselkedésnek, reakciónak, az emberekkel való bánásmódnak.

A vezetési stílus egyéniséget tükröző magatartás, amely a vezető személyiségéből fakad, többnyire kevésbé tudatos, ezért nehezen szabályozható.

A vezetési stílust – a személyiségen túl – számos tényező meghatározza. Ilyen például a szakmai tudása, tapasztalata, a szervezet jellege, a vezetőnek beosztottaihoz való viszonya.

A vezetési stílusokat számos kutató vizsgálta. A létrejött elméletek két nagy csoportba sorolhatóak:

- döntésközpontú vezetési stílusok – amelyek a szerint csoportosítanak, hogy a vezetők milyen beleszólást engednek meg a munkatársaiknak
- személyiségközpontú vezetési stílusok – amelyek a vezető személyisége, figyelve alapján tipizálnak. A vezető figyelmét összpontosíthatja akár munkatársai teljesítményére, akár a velük való jó kapcsolat kialakítására.

A fentiekén túl mai modern elméleteket is ismerünk a témakörben, amelyek nem sorolhatók szorosan az előző két csoporthoz.

6. sz. táblázat: Vezetési stílusok csoportosítása

| <b>DÖNTÉSKÖZPONTÚ VEZETÉSI STÍLUSOK</b>      |                               |                                      |                                      |
|--|-------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|
| <i>Lewin</i>                                 | <i>Likert</i>                 | <i>Tannenbaum-Smidt</i>              |                                      |
| Autokratikus                                 | Keménykezű parancsoló         | Főnökközpontú                        |                                      |
| Demokratikus                                 | Jóakarátú parancsoló          | Beosztott központú                   |                                      |
| Laissez faire (liberális)                    | Konzultatív                   |                                      |                                      |
|  | Részvételi csoport            |                                      |                                      |
| <b>SZEMÉLYISÉGGÖZPONTÚ VEZETÉSI STÍLUSOK</b> |                               |                                      |                                      |
| <i>Michigeni egyetem modellje</i>            | <i>Ohioi Egyetem modellje</i> | <i>Blake-Mouton rácsmodellje</i>     | <i>Fiedler kontingencia modellje</i> |
| Feladat-centrikus                            | Kezdeményez és-strukturálás   | A termelésre fordított figyelem      | Feladatorientált                     |
| Beosztott-centrikus                          | Figyelem                      | A beosztottra fordított figyelem     | Kapcsolat-orientált                  |
| <b>MAI MODERN VEZETÉSI STÍLUSOK</b>          |                               |                                      |                                      |
| <i>Hersey és Blanchard modellje</i>          | <i>Kottler modellje</i>       | <i>Transzformáló vezetési modell</i> | <i>Mintzberg modellje</i>            |
| Helyzefüggő vezetés                          | Manager vs. leader            | Növeli a vezető tudatosságát         | 10 vezetői szerep                    |

A vezetési stílusok közül terjedelmi korlátok miatt csak néhány modellt mutatunk be.

Elsőként *Kurt Lewin* modelljét, aki az alábbi vezetői stílusokat különböztette meg:

Az *autokratikus típusú* vezetés erőre (tekintélyre) támaszkodó eszközökkel dolgozik, a hatalom a vezető kezében összpontosul. Munkastílusának jellemzője, hogy mindent egyedül dönt el, minden munkát egyedül tervez meg, és mindenkit, mindenhol ellenőriz, vezetői helyzetét hivatali hatalommal erősíti, kategorikus utasításai vannak; elvárja, hogy a beosztottak feltétlenül engedelmeskedjenek, utasításainak maradéktalanul tegyenek eleget.

Az autokratikus vezetésnek előnye a gyors, határozott döntés, és a felelősség sem vitatható.

A szervezetek egyes típusaiban természetszerűleg helye van az autokratikus vezetésnek, a parancsolás és engedelmség egyértelmű érvényesülésének (pl. rendkívüli körülmények esetén, vagy a fegyveres testületeknél). Az autokratikus vezetésnek számos hátránya van. Mindenekelőtt, hogy éles határvonal alakul ki a vezető és a beosztottak között, az aktív vezető és a passzív alárendelt között minimális a kommunikáció, csökken a beosztottak alkotókészsége, nem vagy csak részben azonosulnak a vezetői célokkal (megjegyzés: a vezető erre nem is tart igényt). Ez a vezetői munkastílus bizonyos átmeneti eredmények ellenére is károkat okoz.

**Összességében** romlik a munkahelyi légkör és a dolgozók közérzete, de a vezetőben is személyiségtorzulások keletkezhetnek (önkényesség, hatalmi túltengés, hatalmi féltékenység, bizalomhiány stb.)

A „*laissez-faire*” (tenni hagyni) liberális típusú *vezetés* abból indul ki, hogy a szervezetben a célok a maguk rendjén, rendszeres külső beavatkozás nélkül is megvalósulnak. Az önkorlátozáson alapuló, visszafogott vezetői magatartás – amelyet nem szabad összetéveszteni a szervezet magára hagyásával – a beosztottak nagyfokú önállóságával jár, amelynek előnye lehet a kreativitás kibontakozása, s olyan munkahelyi légkör kialakulása, amelyben – tőle telhetően – mindenki igyekszik a legtöbbet nyújtani. Alapelve: tartózkodni kell az indokolatlanul gyakori vagy szükségtelenül részletekbe menő beavatkozástól; a vezető csak akkor lépjen, ha valami fogyatékoságot észlel, illetőleg ha úgy ítéli meg, hogy változásra van szükség a szerv működéséhez.

Jól beszabályozott, megfelelően strukturált szervezetben, egyenletes terhelés és átlagon felüli képzettségű személyi állomány esetén ez a típusú vezetés hosszú távon is sikeres lehet. Ha ezek a feltételek hiányoznak, akkor a hatékony vezetés hiányában már rövidtávon megjelenik a szervezetlenség, a munka hatékonysága erőteljesen csökken.

A liberális vezetés eltorzulása lehet az óvatosság és félelem a döntéshozatalban, a felelősség elkerülésének szándéka, vagy egyszerűen csak a döntések elhalasztása. Ha a vezető szerepeit nem teljesíti, beolvad a kollektívába, teret nyit az informális vezetői szerepek kialakulásának.

A demokratikus munkastílus esetében a vezető tudatosan épít a szervezet kollektívájára, a vezetés funkcióinak érvényesítésébe a dolgozókat bevonja, azok véleményét, javaslatait a döntés előtt kikéri, sőt ösztönzi, hogy a szervezet munkája iránti érdeklődés mind erősebb legyen. Ennek következtében a beosztottak azonosulnak a céllal, azokat belső meggyőződés alapján követik, erősödik az együttműködési igény és a közösségi tudat.

A *demokratikus vezetés* alapját a vezető személyes tekintélye és együttműködési készsége alapozza meg. Az ilyen vezetéshez sokoldalú felkészültség, tárgy-, hely- és emberismeret, igényesség, hivatástudat, munkabírási és munkaszerepet szükséges, amelyhez általában szilárd jellemvonásoknak, erős akaratnak és önellenőrzési képességnek is párosulni kell.

A demokratikus vezetői munkastílus kialakítása a legnehezebb, ez igényli a legtöbb energiát. Hosszabb idő kell arra, hogy a szervezet munkatársai ráhangolódjanak erre az együttműködő, a céllal azonosulni is képes munkakapcsolatra, az önállóság és a felelősség optimális arányára.

**Rensis Likert** modellje a vezetési stílusokat négy csoportba sorolta.

1. A *keménykező parancsoló* általában a fenyegetést, a büntetést és ritkán a jutalmazást használja, hogy elérje a célját. Beosztottjai iránt bizalmatlan, a döntéshozatal és az ellenőrzés erősen központosított.
2. A *jóakarátú parancsoló* már némi bizalommal van a beosztottak iránt, rendszerint jutalmazással, ritkábban fenyegetéssel, büntetéssel ösztönöz, néha igényli beosztottai véleményét, ötleteit, a döntések bizonyos körét alárendeltjei hatáskörébe utalja, de szorosan ellenőrzi őket.

3. A **konzultatív stílusú** vezető alapvetően bíz a beosztottjaiban, véleményüket, ötleteiket felhasználja, Motivációs eszköze a részvétel mellett a jutalmazás, ritkán alkalmazza a büntetést. Átfogó döntéseknél érvényesíti a testületi elvet, míg a speciális döntések lehetősége széleskörűen eloszlik a szervezetben, a szervezetet sokszínű konzultációs gyakorlat jellemzi.
4. A **részvételi csoportnak** nevezett rendszerben minden tekintetben teljes a bizalom a beosztottak iránt, a vezető állandóan igényli véleményüket, ötleteiket, és azokat konstruktívan felhasználja, a motiválás módja az anyagi jellegű elismerés mellett főleg a csoport tagjainak bekapcsolódása például a célkitűzésbe.

A **Michigeni Egyetem modelljében** a feladat-centrikus magatartást tanúsító vezető szigorúan figyeli beosztottjai munkáját, előírja számukra, hogyan dolgozzanak, és elsősorban a teljesítmény érdekli. Szoros felügyeletre törekszik, hogy nyomon tudja követni a feladatok megoldását, és ellenőrizni tudja a teljesítményt. Alapvetően a legális, a jutalmazó és a kényszerítő hatalomformákat tartalmazza.

A beosztott-centrikus vezetői magatartás fő jellemzője az összetartó csoport kialakítására való törekvés. Az ilyen típusú vezető számára fontos, hogy beosztottjai munkájukkal elégedettek legyenek, jól érezzék magukat. Vezetői munkájának központi eleme a megfelelő csoporttevékenység megtalálása, a beosztottak részvételének és fejlődésének biztosítása. A döntési hatáskörök megszűnnek a csoporton belül, az ellenőrzés kevésbé szoros.

Az **Ohioi Egyetem modellje** szerint az a vezető, akire a „kezdeményezés-strukturálás” jellemző, részletekbe menően szervezi a beosztottak munkatevékenységét, előírja számukra, mit és hogyan tegyenek. Az ilyen vezető kezdeményezi a feladat teljesítéséhez szükséges tevékenységstruktúrát.

A „figyelem” megjelöléssel jellemzett vezető érdeklődést mutat a beosztottak iránt. Baráti, bizalmon alapuló, támogató légkör kialakítására törekszik, fogékony a beosztottak érzéseire, személyes problémáira.

A helyzetfüggő vezetés ma a legátfogóbb, legmodernebb és leggyakorlatiasabb módszer az emberek, az idő és az erőforrások menedzselésére és fejlesztésére.

**Hersey és Blanchard** modellje a dolgozókat tipizálja aszerint, hogy milyen képességgel rendelkeznek, és van-e bennük akarat és hajlandóság a munkára. E szerint van olyan dolgozó, aki nem képes, de hajlandó, van, aki képes, de nem hajlandó, továbbá, aki képes és hajlandó, illetve aki nem képes és nem is hajlandó.

A vezetőnek fel kell ismernie, hogy munkatársa melyik kategóriába tartozik, s ennek megfelelően kell a vezetési viselkedését, stílusát meghatározni. Azaz, a dolgozó típusa határozza meg azt, hogy egy feladatnál a feladat kiadása és a vezetői támogatás hogyan viszonyul egymáshoz.

E szerint **négy vezetői stílust** különböztetnek meg :

**Irányító vezető:** A vezető világosan elmondja, hogy mit szeretne, a dolgozó ehhez hozzáfog, majd az utasításokat követve végrehajtja a feladatot.

**Meggyőző vezető:** A vezető kifejti, hogy mi a döntés, mi a feladat, felkínálja a lehetőséget arra, hogy a dolgozók megtárgyalják, befolyásolják, átalakítsák a tervezetet, ha valami problémájuk van, visszamenjenek, kérdezzenek, a vezető válaszol.

**Együttműködő vezető:** A vezető támogatást nyújt a beosztottaknak a célok elérésében, elősegíti a problémamegoldást, a dolgozói döntéshozatalt, amit a beosztottaknak ad át, mint lehetőséget.

**Delegáló, felhatalmazó vezető:** Amikor a vezető csak a végső célt határozza meg, a feladat végrehajtásának teljes felelőssége a dolgozóé, a végrehajtás megválasztásának a jogát átadja a dolgozónak.

7. sz. táblázat: A helyzetfüggő vezetés összefoglalása

|  |  |
|--|--|
| Ha a dolgozó nem képes, de hajlandó, akkor a vezető bátorító, résztvevő (megosztja az ötleteit, facilitálja a döntést)<br><b>EGYÜTTMŰKÖDŐ VEZETŐ</b> | Ha a dolgozó képes és akarja, akkor a vezető előkészítő, útra bocsátó (elmagyarázza a döntést és lehetőséget ad a tisztázásra)<br><b>MEGGYŐZŐ VEZETŐ</b> |
| Ha a dolgozó nem képes és nem is akarja, akkor a vezető megbízó, delegáló (felelősséggel ruházza fel a dolgozót)<br><b>DELEGÁLÓ VEZETŐ</b>           | Ha a dolgozó képes, de bizonytalan benne, akkor a vezető felépítő, utasító (szorosan instruál, ellenőriz)<br><b>IRÁNYÍTÓ VEZETŐ</b>                      |

1.4.4. A vezetés jogi és nem jogi eszközei

A szervezeti célok eléréséhez nem elég a személyi, tárgyi és szervezeti eszközöket a vezető rendelkezésére bocsátani. Ahhoz, hogy a vezetési célokat meg tudja határozni, és azt képes legyen realizálni, azaz akaratát a vezetettekkel el tudja fogadtatni (késztetés), eszközökre, cselekvési lehetőségekre van szüksége. Ezek a jogosítványok összességükben adják a vezetés eszközeit. A vezetés eszközei rendkívül sokfélék lehetnek, tartalmuk, formájuk, hatásuk vagy következményeik tekintetében több csoportosításra van lehetőség. A vezetés lényegéhez legjobban kapcsolódó csoportosítás szerint jogi és nem jogi hatást kiváltó eszközöket különböztethetünk meg,

*A vezetés jogi eszközei*

A vezetés jogi eszközei a szervezeten belüli alá-fölrendeltség, valamint az ebből fakadó engedelmségi kötelezettség következményei. A vezetői döntések mindig valamilyen magatartást határoznak meg, kötelezettséget írnak elő, amely a szervezet rendeltetésszerű működésével kapcsolatos. Ezért a jogi eszközök nemcsak a rendelkezés lehetőségét biztosítják, hanem a nem teljesítés esetére hátrányokat is kilátásba helyeznek, tehát ezek az eszközök jogi hatás kiváltására képesek.

A jogi eszközök leggyakoribb *megjelenési formái*:

- a jogszabályok, az állami irányítás egyéb jogi eszközei;
- a munkahelyi szabályzatok;
- a munkahelyi vezetői rendelkezések;
- a személyzeti (munkajogi) döntések;
- vezetői utasítások.

A vezetés nem jogi eszközei

A vezetés nem jogi eszköze jogi hatás kiváltása nélkül szerez érvényt a vezetői akaratnak, illetve szolgálja a szervezeti célokat. Ezen kívül más módszer is alkalmazható, mint pl. a tudatformálás, a meggyőzés, a nevelés, a képzés-továbbképzés; a tapasztalatcsere, amelyek a szervezeti humánpolitika ismert részei.

A gyakran alkalmazott, közvetlenül ható nem jogi eszközök:

- a személyes megbeszélés;
- az értekezlet;
- a tanácsadás, a feladatok együttes értelmezése;
- a tájékoztatás, az információ átadása;
- a tapasztalatcsere;
- a képzés-továbbképzés (gyakorlás);
- az ellenőrzési tapasztalatok megbeszélése;
- a vezető logikai, intellektuális eszközei,



- az erkölcsi eszközök;
- a gazdasági eszközök;
- a pszichológiai eszközök;
- hatalmi eszközök.

#### 1.4.5. A vezetés formái

Ha a szervezetet egésznek fogjuk fel, akkor két alapvető részre bonthatjuk: a munkaszervezetre, ahol a tényleges munka folyik és a vezetés szervezetre, mely ténylegesen nem különül el a munkaszervezettől struktúráját tekintve. A vezetés szervezete elsősorban akkor látható, mint elkülönült egység, amikor vezetői értekezleteket tartunk. A vezetés szervezeti formáinak két alaptípusa ismert: a testületi vezetés és az egyszemélyi vezetés.

##### A.) Testületi vezetés

A testületi vezetés lényegi vonása, hogy a vezetői tevékenységet, mindenekelőtt a döntési jogot nem egyetlen személy, hanem több személyből álló szervezet (elnevezésük változó pl.: bizottság, tanács, elnökség) gyakorolja. A vezető testület több személyből álló, meghatározott célból és feladat ellátására létrehozott közösség, amely egy meghatározott szervezet élén áll. Feladat- és hatáskörét szabályozott módon gyakorolja, a testületi felelősség elve érvényesül, a testület tagjaira azonos jogok és kötelezettségek vonatkoznak. E megbízatásukat többségében választással vagy kinevezéssel nyerik el, de más mandátumszerzési mód is ismert (pl. jogszabályi rendelkezés, delegálás). Nem minden testület tekinthető vezető testületnek, mivel vannak olyan testületek is, amelyek ugyan szoros kapcsolatban lehetnek a vezetéssel, de döntési jogkörük nincs (pl. tanácsadó testület, bizottság). Ilyen alapon különbséget tehetünk a vezető és nem vezető testületek között.

A testületi vezetés főbb jellemzői:

- a testület tagjai egyenjogúak;
- a testület tagjai részt vesznek a döntések kialakításában;
- a testületi feladat- és hatásköri tartalma pontosan meghatározott, és a működési, illetve a döntéshozatali eljárása szabályozott;
- a döntések a többségi elv alapján születnek;
- a testület és az egyszemélyi vezető szerepköre elkülönül, de kapcsolatban is áll.

A testületi vezetés előnyei és hátrányai a következőkben foglalhatók össze:

- a testületi vezetés előnye, hogy több személy ismereteit, tapasztalatát hasznosítja, ezért a döntés több értékre vagy érdekelemre épül; csökkenti a szubjektív befolyást; többségi véleményként nagyobb esélye van a szélesebb támogatásra; a hibás döntési javaslatok korrekciója időben megtörténhet;
- a hátránya, hogy működése nem folyamatos, ezért esetenként lassú, nehezen alkalmazkodik a változó körülményekhez, az ülések előkészítése, a testület működése időigényes és költséges, a felelősség érvényesítése nehéz.

##### B.) Egyszemélyi vezetés

A vezetés legáltalánosabb formája az egyszemélyi vezetés, melynek lényege, hogy a tevékenység egy kézben koncentrálódik. Az egyszemélyi vezetés a társadalom valamennyi szervezeténél megtalálható, ott is, ahol a testületi vezetés a jellemző. Az egyszemélyi vezetés lényege az, hogy a vezetés folyamatában egyetlen személy gyakorolja a vezetői jogosítványokat. Ez nem zárja ki azt, hogy a döntések előkészítésére és a végrehajtás megszervezésére a vezető több ember közreműködését vegye igénybe. Ennek megfelelően alakul a vezetői felelősség is, a vezetés egészéért egyszemélyi, kizárólagos felelősséggel tartozik.

Az egyszemélyi vezetés előnye, hogy a döntés meghozatala rövidebb időt igényel, mint a testületi vezetés, általában rugalmasan alkalmazkodik a megváltozott feltételekhez, lehetőséget ad arra, hogy megjelenjenek és kibontakozzanak a vezető egyéni képességei, a vezetői felelősség közvetlenül érvényesíthető, a döntések szakmai megalapozottsága biztosított, egyértelmű a feladat- és hatáskör. Az egyszemélyi vezetés hátránya, hogy emellett a beosztottak közömbössé válhatnak, mivel csak a vezető vállal felelősséget, a döntéseknél jobban érvényesül a vezető szubjektuma, előtérbe kerülhet a kizárólag utasításokra, formális függőségekre épülő vezetés, amennyiben nincs igény a visszacsatolásra, esetleg kritikára. Előfordulhat, hogy kevés információ áll rendelkezésre a döntés meghozatalához. Egyszemélyi vezetésnél nem jelentkezik a csoportos döntés, együttműködés (szinergia) hatása.

## 2. Szervezetmenedzselés

### 2.1. A munkaerő sajátosságai

A szervezet működtetése lehetetlen az ott dolgozó vezetők és munkatársak nélkül. A szervezet magatartását nagymértékben meghatározza tagjainak viselkedése, személyisége. A személyiség körülhatárolt egység, mely minden más személyiségtől különbözik. Ugyanakkor a személyiségtypológiával foglalkozó szakemberek megállapították azt is, hogy egyes emberek – főbb személyiségjegyeik alapján – hasonlítanak egymásra, s tulajdonságaik ezek alapján tipizálhatóak.

A legelső tipológiai rendszert Hippokratész görög orvos alkotta meg. Alapvető szempontja a típusok felállításánál, illetve a személyiségek osztályozásánál a vérmérséklet, görög szóval: temperamentum volt. Elmélete szerint az emberi test négyféle nedvből tevődik össze: a vérből (sanguis), a sárga epéből (chole), a fekete epéből (melaina chole) és a nyálkából (phlegma). Attól függően, hogy a személyiség felépítésében a négy nedv közül melyik a domináns, négyféle – szangvinikus, melankolikus, kolerikus és flegmatikus – vérmérsékleti típust írt le.

Ennek alapján **Hippokratész** vérmérsékleti típusait a következőképpen jellemezhetjük:

1. **Szangvinikus** típus. Ez a típus lobbanékony, érzelmei gyorsan keletkeznek, intenzívek, de nem tartósak. Az ilyen ember vidám, derűs, barátkozó személyiség, aki örökös jókedvével vonz másokat. Arra törekszik, hogy a környezet szeresse és elfogadja, figyeljen rá, és helyeseljen neki.
2. **Kolerikus** típus. Érzelmei erősek és tartósak, a személyiséget cselekvésre ösztönzik. A kolerikus legfőbb vágya, hogy ő vezethessen. Elvárja környezetétől a lojalitást és méltánylást, vezető szerepre törekszik, és elvárja azt is, hogy mások értékeljék teljesítményét. Szereti a kihívásokat, lelkesen fogadja a nehéz feladatokat. Önfegyelme és koncentrálóképesége erős vezetővé teszi őket, eltökéltsége és céltudatossága csökönös, nyakas munkamániássá teheti, amely miatt érzéketlennek tűnik mások érzelmei iránt.
3. **Melankolikus** típus. Lassan keletkező, de erős érzelmek jellemzik, és másokat nem ösztönöz. Nehezen látja be, hogy neki is lehetnek hibái, mert magától értetődően jól csinál mindent, és mindig képes bizonyítani, hogy egy probléma valaki másnak a hibájából következett be. A feladatra összpontosít, amelyet szervezeten, körültekintően teljesít. Élvezi a rendet, és mindig idejében elvégzi a munkát. Ám sok esetben borúlátó, képes az örületbe hajszolni magát, mivel saját mércéje igen magas.
4. **Flegmatikus** típus. Érzelmei lassan keletkeznek, nem túl erősek. Fontosnak tartja, hogy takarékoskodjon az energiájával, és úgy véli, hogy ha kellő ideig figyelmen kívül hagy valamit, akkor valaki más majd megcsinálja helyette. Alkalmazkodó és diplomatikus, nem szereti a kockázatot, a kihívást és a meglepetést. Időre van szüksége, hogy alkalmazkodjon a változásokhoz. Legnagyobb vágya a békesség, ezért kerüli a vitatkozást, nem szeret dönteni.

A XX. században több, nagy hatású tipológiai rendszer született, pl.: Kretschmer, Jung személyiség-típus-tanai.

**Ernst Kretschmer** rendszerének (1921) megalkotásában a testalkat és az elmebetegségek összefüggéséből indult ki. Összehasonlító vizsgálatai alapján – "Körperbau und Charakter" (1921) c. munkájában – megállapította, hogy az emberek a legtöbb esetben három fő testalkati típus valamelyikébe sorolhatóak:

1. **Aszténiás** (leptoszom) alkat: sovány, nyúlánk test jellemzi, a bordái előredomborodnak, mellkasa lapos, hosszú. Kezei keskenyek, finomak, bőre vékony, fakó, koponyája hosszúkás, keskeny vagy rövid és alacsony. A haja általában sűrű, szemöldöke dús. Ez a típus intellektuális beállítódású, nem szereti a szellemi megerőltetést, mégis a szellemi munkát előnyben részesíti a fizikaival szemben. Néha gondolkodási zavarral küszködik.
2. **Piknikus** alkat: jellemzője a széles irányú testfejlődés. Közepes, zömök teste, széles arca, rövid nyaka és végtagjai vannak. Gyakori hajlama van a hízásra, kopaszodásra. Ez a személy általában vidám, átéli az érzelmeit, de gyakran kerül szomorú hangulatba is. Kedveli a viccelődést, ritkán érdeklődik intellektuális munka után.
3. **Atlétikus** alkat: jellemzői az erős izomzat és csontváz, vastag bőr, fejlett orr, áll, kezek. Ez a típus energikus, sikerorientált, kedveli a kockázatot, szereti a fizikai megerőltetést, és kerüli az irodai munkát. Érzelmei azonban nem intenzívek.

**C. G. Jung** (1908) svájci orvos, pszichológus tipológiájának központi kérdése, hogy vajon a személyiség belső ösztönző ereje önmaga vagy a külvilág felé irányul-e. Ezek alapján az embereket introvertált vagy extrovertált típusba sorolja.

- **Extrovertált** (kifelé forduló): az ilyen ember gyakorlatias, alkalmazkodó, társas kapcsolatokat kereső és fenntartó, tevékeny, vidám személyiség, aki élet- és tetterős, gyorsan reagál a világra, és szívesen teremt emberi kapcsolatokat, szereti megmutatni magát a külvilágnak. Véleményalkotásban gyors, de hajlamos a felületességre. Nehezen tűri a monotonitást, szereti a változatosságot, a nyüzsgést. Szívesen szerepel, emberi kapcsolatai szerteágazóak, de nem eléggé mélyek. Gondolkodására, viselkedésére, cselekedeteire, személyiségének fejlődésére környezetének normái, szabályai, ítéletei döntően hatnak. Versenyző típus, szeret kísérletezni. A számára érdekes feladatok elkezdésére nagy energiát mozgósít, de a befejezésben nem következetes, nem pontos. Általában az egész érdekli, a részletekkel nem törődik. Sikerorientált, a kudarc könnyen letöri, de rövid időn belül ismét bizakodó.
- **Introvertált** (befelé forduló): ez a típus elmélkedő, érzékeny, önelemző, megfontolt, érzelmileg nehezen kapcsolódó, töprengésre, szorongásra hajlamos. Nehezen alkalmazkodik, munkamódja merev. Jól tűri a monotonitást, a túlzott változatosság, nyüzsgés zavarja, visszahúzódó. Általában a nagy összefüggések nem érdeklik, de töprengő, elmélkedő, elveihez, elméleteihez ragaszkodó típus. A részletek kidolgozásában pontos, megfontolt, kitartó, rendszerező típus. Nem kezdeményez, a hirtelen változásokat nem kedveli. Érzelmei lassan alakulnak ki, látszatra alacsony hőfokúak, de rendkívül tartósak. Hűséges, monogám típus. Van véleménye, de nem szívesen mondja ki nyilvánosság előtt, ha lehet, kerüli a szereplést.

A munkaerő teljesítménye, viselkedése, a munkatársaihoz való viszonya nem csupán attól függ, milyen személyiségjegyekkel rendelkezik, hanem attól is mennyire érett személyiség.

(Az érett személyiség reális önismerettel bír, tud problémákat önállóan megoldani, szilárd szokásokkal, elvekkkel rendelkezik, sokoldalú érdeklődés jellemzi, jó kapcsolata van az őt körülvevő valósággal, rendelkezik önkontrollal, képes az esetleges sikertelenségeket is feldolgozni, jól tud ítéletet alkotni stb.)

A mindennapokban különféle szerepeket töltünk be (vezetői, dolgozói, otthoni szerepek, szociális szerepek stb.), ezeket folyamatosan tanuljuk, s néha konfliktusaink is támadnak egy-egy szerep megélése kapcsán. A szerepek azonban tanulhatók, s ha ismerjük a velük szembeni elvárásokat, azokhoz alkalmazkodni is képesek vagyunk. A személyiségtipológia tehát segíthet azonosítani a személyeket, munkatársakat, ügyfeleket stb. jellemző jegyeik alapján, ugyanis ez meghatározza viselkedésüket, szokásaikat, viszonyaikat, valamint a munkához való kapcsolódást (például segíthet abban, hogy milyen munkára milyen munkatárs felel meg). Ma már mind a vezetők, mind a munkatársak kiválasztásánál számos eljárást alkalmaznak arra, hogy előzetesen megismerjék a jelentkezők személyiségjegyeit, és megjelennek egyéb elvárások a dolgozókkal kapcsolatban, amelyeket kompetencia néven határoznak meg. Pl. terhelhetőség, rugalmasság, problémamegoldó képesség, lényeglátás, jó szervezési képesség, empátia stb.

Az emberi viselkedés egyik meghatározó színtere a munkahely, illetve a munkahelyi kiscsoport, ahol szerepeink jelentős részét is megéljük. A szervezetekben általában nem, vagy nem kizárólag egyéni munkavégzés folyik, hanem jellemzően csoportos feladatellátás. Ahhoz, hogy a vezető jól szervezze ezeket a csoportokat, ismernie kell munkatársainak jellemző tulajdonságait, valamint a csoportos munkavégzés sajátosságait.

## 2.2. Csoportos munkavégzés, csoportos ötletelés

Mielőtt a témakört alaposabban áttekintenénk, néhány gondolatot szólnunk a csoportok működéséről.

A csoport minden mástól jól megkülönböztethető egység, amely két vagy több személyből áll, és amely közös célok és érdekek, normarendszer és szabályok alapján működik.

A csoport fogalmát Kurt Lewin a következőképpen határozta meg: A csoport lényege nem a tagok hasonlósága vagy különbözősége, hanem kölcsönhatása, egymástól való függése. Egy csoportot dinamikus egészként jellemezhetünk, ami azt jelenti, hogy bármely részletének állapotváltozása valamennyi többi részlet állapotát is megváltoztatja. A tagok kölcsönhatásának fokát tekintve, a kis csoportokban a laza tömegszerű állapottól a sűrű összetartozásig minden változat megtalálható. Attól függően, hogy a csoportok milyen tevékenységeket látnak el, valamint milyen egyedi jellemzőkkel rendelkeznek, több típust is megkülönböztethetünk. Ezt foglalja össze az alábbi táblázat.

8. sz. táblázat: A csoportok típusai és jellemzői

| Csoport típusa, a megkülönböztetés alapja | Feladatai/Jellemzői  |
|---|--|
| döntéshozó                                | feladata a probléma és a nézeteltérések megoldása, új ötletek kidolgozása<br>→ előnye, hogy az érintettek által elfogadható döntések születnek   |
| problémamegoldó                           | információk gyűjtése, jelentések tanulmányozása, megoldások elemzése<br>→ pl.: ad-hoc munkabizottságok   |
| alkotó                                    | új gondolatok születése – tudományos kutatók, reklámszakemberek, filmproducerek stb.   |
| formális                                  | hierarchiája, munkamegosztása, célrendszere és szabályozottsága van  |
| informális                                | az egyéni szükségletek alapján jön létre, önkéntes tagsággal, közös érdekek, értékek és szükségletek alapján   |
| állandó vagy ideiglenes                   | szervezetekben osztályok, szervezeti egységek, vagy ideiglenes bizottságok, testületek, projekt teamek   |
| elsődleges/ másodlagos                    | Attól függően, hogy az egyén társadalmi lényvé válása szempontjából hogyan van jelen. Elsődleges csoport a család azok számára, akik családban nőnek fel. A másodlagos csoportok az embert abban segítik, hogy társadalmi lényvé váljon. |

*Tuckman* (1965) *modellje* szerint a csoportok négy fejlődési szakaszon mennek keresztül:

**Alakulás** – erre a szakaszra leginkább a bizonytalanság jellemző. A csoporttagok még nem ismerik egymást, nincs tisztázva a csoport célja, működésének szabályai, a csoportszerepek, köztük a vezető szerepe kialakulatlan. A legfontosabb kérdés: ki vagyok én, kivel kerültem egy csoportba, mi a csoport célja? A szakasz végére kialakul a „mi” érzés, a tagok kezdik magukat a csoport részének tekinteni.

**Viharzás** – ennek jellemzője a konfliktusok kialakulása. A csoporttagok keresik helyüket a csoportban, ellenállnak a mások által rájuk erőltetett szerepelvárásoknak, és versengenek azokért a szerepekért, amelyeket maguknak elképzelték, s amelyek tetszenek nekik. Ebben a fázisban választódik ki a csoport formális és informális vezetője. A legfontosabb kérdés: hol van a helyem a csoportban? A szakasz végére többé-kevésbé kialakulnak a csoportszerepek és ennek következtében a csoport struktúrája is.

**Normázás** – jellemzője a személyközi kapcsolatok szorosabbá válása, valamint az, hogy kialakul a közösen elfogadott normarendszer. Egyeztetésre kerül a csoportot alkotó egyének értékrendje, kialakul a közös valóságkép, az összetartozás érzése. A központi kérdés: hogyan működünk? A szakasz végére mindenki érzékeli a tőle elvárt magatartást és teljesítményt.

**Működés** – amelynek jellemzője, hogy mindenki a csoport céljának elérésére, a feladatra koncentrálnak. Ebben a szakaszban valósul meg az igazi csapatmunka. A közösen elért eredmények tovább mélyítik a személyközi kapcsolatokat és az összetartozás érzését. A központi kérdés: mit csináljunk?

A működés szakasza egy szervezetben hosszú ideig fennmaradhat, azonban gyakran a csoporttagok összetételének változásával, vagy a csoport feladatának változása következtében újra visszaléphet a csoportfejlődés egy alacsonyabb lépcsőfokára. Egy csoportnak a csoportfejlődés szakaszain végig kell menni, és a csoporttagok energiája az első három szakaszban a társas kapcsolatokra, viszonyokra irányul, csak ezt követően tudnak a feladatra koncentrálni.

A csoport céljainak elérését követően – amikor befejezte feladatát, amely életre hívta – elhal, felbomlik. A megszűnés esetén – sikeres csoportműködésnél – az elhalás utóhatásai észlelhetők a csoporttagok viselkedésében (hiányérzet, további barátság igényének megjelenése).

#### *A csoportok mérete*

A csoportok fontos jellemzője azok nagysága. Erről azért fontos beszélnünk, mert a csoport nagysága meghatározza azt, hogy a tagok hogyan dolgoznak bennük, milyen gyakran kerülnek konfliktushelyzetbe, képesek-e és milyen gyorsasággal konszenzust kötni, vagy mennyire tudnak hatékonyan együtt dolgozni.

Ismerünk kétfős csoportokat (diádok), háromfős csoportokat (triádok), valamint ennél nagyobb kiscsoportokat 5-7 fővel, illetve nagycsoportokat. A 20 fő feletti nagycsoport nehezen koordinálható, a munka megszervezése is bonyolultabb ilyen méreteknél.

A csoportok kialakulásával és működésével, valamint a csoporttagok csoporton belül ellátott szerepeivel több kutató is foglalkozott. *Meredith Belbin* többek között arra vonatkozóan végzett vizsgálatokat, hogy hogyan kell összeállítani egy csoportot.

Egy vállalatvezetési játékban, valamint ún. *teamopoly* játékban, mint szimulációs kísérletben versenyeztetett csoportokat. Létrehozott ún. vegyes csoportokat, eltérő karakterekkel, valamint egy, kizárólag kiváló képességű személyekből álló intelligens csoportot, amelyet Apolló csoportnak nevezett el.

Az Apolló csoportba csak olyanok kerülhettek bele, akik magas pontszámot értek el az intelligencia teszten. Sőt a csoportkísérlet irányítói szerették volna, ha ez a csoport győz. Mindennek ellenére a csoport az utolsó helyen végzett.

Kiderült, hogy a nagyon intelligens tagokból álló csoport nehezen irányítható, hajlamos a meddő vitára, a döntéshozatalban pedig nehézkes dominancia jellemezte a tagokat, akik nem voltak képesek az együttműködésre.

Az ilyen csoport tagjainak ideje azzal telt, hogy egymást próbálták meggyőzni saját igazukról, számos feladatot nem hajtottak végre, végül aztán utolsónak kerültek ki a játékból, amiért természetesen egymást hibáztatták. A szupercsapat a kísérletet végzők számára csalódást okozott. Az Apolló team tagjai fejlett kritikai érzékkel rendelkeznek, magas intellektussal bírnak, de destruktívak, ezért csökkentik a csoport hatékonyságát. Hiába rendelkeznek fejlett elemző képességgel, mégsem feltétlenül kreatívak. Ha mégis vannak jó ötleteik, a megvalósításig már nem jutnak el. A jelenséget Apolló szindrómaként határozta meg.

Homogén csoportok alakításával sem ért el jó eredményeket, ugyanakkor az eltérő karaktereket tartalmazó vegyes csoportok jól teljesítettek, mozgalmasak voltak a feladatok ellátásában, a szerepmegosztásban és a megoldásokban sokszínűséget mutattak.

Belbin tulajdonképpeni munkája ezt követően kezdődött. Olyan személyiségtípusokat keresett, akik kiegészítik egymást, irányíthatóak és ezáltal sikeresebbek a többiekénél, Receptet akart alkotni az eredményes csoportépítés érdekében. Kiderült a kutatások révén, hogy van olyan team-szerep, mely minden sikeres csapatban felbukkan. Ilyenek a vállalatépítő, elnök, serkentő, ötletgyártó, forrásfeltáró, helyzetértékelő, csapatjátékos, megvalósító.

Amennyiben a csoportban ezek a szerepek megtalálhatók, úgy valószínűleg a csoport eredményes működést produkál.

### **2.2.1. Brain storming**

A kollektív szellemi alkotótechnikák mint problémamegoldó eljárások alapját a pszichológia megállapításai képezik, melyek szerint:

- az ember ugyanannyi idő alatt csaknem kétszeres mennyiségű elgondolás produkálására képes akkor, ha értékelésüket későbbre halasztják;
- a kigondolt ötletek minősége számukkal együtt növekszik;
- a kollektív szellemi alkotómunka lehetővé teszi, hogy több jó ötlet szülessen, mint az egyéni problémamegoldók elgondolásainak összege.

Az igazgatásszervezésben is nagy szükségünk van a szervezetek munkakollektíváiban felhalmozódott szakmai tudás, gyakorlati tapasztalat minél szélesebb körű hasznosítására. A szellemi alkotótechnikák gyakorlati alkalmazása a közigazgatásban dolgozóktól a kidolgozott módszerek részletes ismeretét várja és bizonyos gyakorlati tapasztalatokat is feltételez. Az alkotástechnikai módszerek alkalmazásának feltétele: a csoportos (team) munka alkalmazása. A csoportmunka alkalmazásának célja, hogy a csoporttagok kreativitása fejlődjön. A kreatív gondolkodásmód jelentősen különbözik az analitikus gondolkodástól.

Az analitikus gondolkodás a logikára épül, csak egyetlen, esetleg néhány választ, eredményt keres, és a tanult szakmai ismeretekre épít. Általában bizonyított tételeket alkalmaz, és legalább minimális használható eredményt produkál. Ezzel szemben a kreatív gondolkodás a képzelőerőre, intuícóra épít, szerteágazó gondolkodási mód jellemzi, az eredményt ugrásszerűen haladva keresi, nem ragaszkodik a kitaposott, bevált úthoz, szokatlan megoldásokat is elfogad, nem garantál használható eredményt, de magában hordozza a rendkívüli eredmény lehetőségét. Az alkotófolyamat azon fázisaiban, amikor nagyszámú ötlet felkutatása a cél, a kreatív gondolkodási módnak megfelelő módszereket kell előnyben részesíteni. Ilyen módszer a brain storming.

A brain storming (ötletroham) egy csoportos kreatív eljárás, amelynek lényege, hogy az előre kidolgozott egy, esetleg néhány kérdéssel, problémával kapcsolatban a résztvevők különböző ötleteket, az általuk helyesnek vélt megoldási változatokat, rövid, lényegre törő fogalmazással a csoport tagjai előtt elmondják.

Az ötletroham célja, hogy egy csoportnyi alkotó fantáziájú ember gondolkodását a felvetett probléma megoldására irányítsuk, így minél több ötletet összegyűjtsünk. A tapasztalatok szerint az ötletek kb. 10 %-a hasznosítható, és sokszor éppen az első hallásra rossznak, megvalósíthatatlannak vagy képtelenek tűnő ötletekből születnek a legjobb megoldások. A véleményeket, ötleteket jól látható módon táblán, falíven rögzítjük, esetleg cédulázzuk. Minden ötletet rögzítünk, de egyet sem értékelünk, bírálunk, kritizálunk. Ilyen körülmények között azt érhetjük el, hogy az egyik csoporttag ötlete a másik gondolatainak bővülését, gazdagodását eredményezi. A vélemények, ötletek megalkotása az értékelésüktől elkülönül. A módszer alkalmazása során minél több ötlet felvetésére kell törekednünk, hiszen az ötletek „születése” csoportban hatékonyabb, mint egyénileg.

#### *A módszer alkalmazásának alapvető szabályai*

A résztvevők csak a megadott témával foglalkozzanak úgy, ahogy éppen eszükbe jut. Kerülni kell bármilyen személyes bírálatot vagy dicséretet. Előnyben kell részesíteni a gondolatok kötetlen, szabad csoportosítását. Minél fantasztikusabb egy ötlet, javaslat, annál jobb. A résztvevőknek törekedniük kell arra, hogy ötleteiket kombinálják és tökéletesítsék, anélkül, hogy kritikával, helyreigazítással, vitával fékeznek az alkotó ötletek születését, hiszen az ötletroham nem a vita és tagadás, hanem az ötletkeltés ideje. Ha valaki nem ért egyet a másik személy által javasolt ötlettel, javasolhat mást, vagy jobbat. Alkalmazhatjuk a módszert adott probléma több megoldási változatának ötletszerű (nem végleges) kidolgozására, egy régebbi probléma megoldásának új, kreatív megközelítésére, összetett, bonyolult probléma lehetséges okainak feltárása, értekezlet vagy rendezvény lehetséges témáinak meghatározására, esetleg helyzetfeltáráshoz, koncepcióalkotáshoz. Az ötletroham lebonyolítása három lépésben történhet. Az előkészítés során megfogalmazzuk a problémát, amelyre választ, megoldást várunk, előkészítjük a lebonyolítás helyét, eszközeit, majd következik a kollektív ötletelés, végül az ötletek ellenőrzése és kiválasztása.

Az ötletelő csoportba elegendő 8-10, a problémához értő, de különböző végzettségű, szakterületen dolgozó személy. Ekkora létszám a moderátor számára is viszonylag egyszerűen kezelhető. A moderátor az ülés megkezdésekor röviden ismerteti a célt, valamint a brain storming lefolytatásának szabályait. A résztvevők már a meghívóból ismerik a megoldani kívánt problémát, így nincs akadálya annak, hogy a bevezető után egymást követően elmondják javasolataikat. Az ötleteket a korábban ismertetett módon rögzítjük. A felvetett javaslatok mennyisége időközönként lanyhul, ilyenkor a moderátor beavatkozik, hogy továbbblendítse a csoportot. A brain storming ülések ötletgyűjtő részének időtartamát 30-40 percnél hosszabb időben nem érdemes meghatározni, mert a résztvevők kifáradnak, s emiatt valószínűleg már nem születnek újabb ötletek. A brain storming alkalmazása akkor javasolható, ha nem törekszünk teljes megoldásra, mivel nem helyettesíti az elmélyült egyéni munkát.

9. sz. táblázat: A brain storming alkalmazásának előnyei és hátrányai

| A brain storming alkalmazásának   |  |
|---|--|
| Előnyei   | Hátrányai  |
| az írásbeliségnél leírt problémákat a szóbeli módszer javarészt kiküszöböli   | alá- és fölérendeltségi viszonyban állók esetében a vélemények szabad kifejtése akadályozott |
| nagyszámú javaslat begyűjtési lehetősége rövid idő alatt  | az esetleges hangadók jelenléte, esetleg rossz vezetés miatt a csoport széteshet             |
| a fantázia, a képzelet szabad csapongása, a gondolatok társítása (asszociáció) szokatlanul eredeti gondolatokat is felszínre hozhat – egyik ötlet szüli a másikat | elterelődhet az ötletelés iránya az eredeti problémától                                      |
| a moderátor végig fenntarthatja a motivációt  | előfordulhat, hogy egyes részterületekre túl sok figyelmet fordítanak                        |
| a résztvevők véleményük megformálásában nincsenek korlátozva  | ha az ötletelés lelassul, az ötletek nem „sziporkáznak”                                      |
|   | a csoport tagjai rossz irányba befolyásolják egymást, s ez anomáliákhoz vezet                |

A brain storming számos csoportos szellemi alkotótechnika alapját képezni. Pl. nominál csoportok módszere, Philips 66, stb. Ezekről bővebben a tananyag 3.3.3.3. fejezetében olvashatunk.

### 2.3. A szervezeti formák, a szervezet definiálása, a közigazgatási szervezet sajátosságai

Szervezetet alkot két vagy több személy, ha rendszeresen, szabályozott módon (tudatosan) együtt dolgozik valamilyen jelentős feladat megoldásán.

Legáltalánosabb értelemben:

- emberek valamely cél vagy feladat ellátására létrehozott,
- tartós jellegű,
- szervezett csoportja,
- amelyen belül érvényesül a vezetés, munkamegosztás, specializáció, koordináció.

Hétköznapi értelemben a szervezet egy általunk is látható egység létrehozása, amely keretbe foglalja és pontosan meghatározza az egyes egységek, csoportok feladatait és funkcióit a szervezeten belül. Feladata, hogy a benne folyó hasznos tevékenységeknek megfelelő kereteket biztosítson.

Egy személy vagy csoport akkor alakít szervezetet, vagy kapcsolódik ilyenhez, ha felmerül a szervezetalakítási szükséglet. A szervezetalakítás szükséglete először akkor merül fel, amikor egy egyén az erejét meghaladó feladat megoldására kényszerül, illetve azzal szembesül. (Pl. egy személy nem képes egyedül házat tervezni, kivitelezni, valamennyi szakipari munkát elvégezni. Ennek megoldására vagy létrehoz egy kisebb szervezetet, és kalákában, baráti segítséggel megoldja a feladatot, vagy profi építőipari céget bíz meg a kivitelezéssel.)

A csoportos munkavégzés egyik közismert sajátossága, hogy a csoporton belüli munkamegosztás és specializáció révén a csoport teljesítménye sokszorosára nő.

A munkamegosztás és a specializáció mértéke és módja a szervezet típusától, méretétől, munkafolyamataitól (technológiájától) stb. függően nagyon változatos lehet, így pl. egyszemélyes, biciklis futár cég, vagy az egész világot behálózó, korszerű felszereltségű gyorsposta és futárszolgálat.

A munkamegosztás a szervezetek között lehet:

- tárgyi alapú (a tevékenység célja vagy eredménye szerinti – pl. egészségügyi, környezetvédelmi, munkaügyi stb. feladatokat ellátó szervezetek);



- földrajzi-területi alapú (a tevékenység földrajzi helye szerinti – pl. országos, regionális, kistérségi, városi, községi stb.) és
- funkcionális alapú (a tevékenység „szakmai jellege”, jellemzői szerinti – pl. szakmai feladatot ellátó szervezetek építésügy, szociális igazgatás stb. valamint pénzügyi feladatot ellátó szervezetek).

A szervezeti koordináció támogatója, a szervezeten belüli hierarchia eszköze a vezető utasítása. Amennyiben a szervezet tagjai a vezető által kiadott utasításokat betartják, a szervezet működése kellően szabályozott, úgy a koordinációra csak kis mértékben van szükség. Kis szervezet a vezető mindennapi beavatkozása nélkül is kiválóan működhet, azonban a szervezet méretének növekedése automatikusan maga után vonja a koordináció igényét. Ahogy azonban nő a szervezeti szintek száma, megnő a szervezet nagysága, megváltoznak a működés külső-belső körülményei, úgy változik a koordináció szükségessége és mértéke is.

A szervezeti szintek számának megnövekedésével romlik a szervezeten belüli kommunikáció, az információáramlás lassul, az átadott információk torzulnak, romlik a vezetők és beosztottak informáltsága, a vezetői utasítások végrehajtása nehézkessé válik.

A külső körülmények gyors változása esetén biztosítani kell a szervezeti keretek rugalmasságát, alakíthatóságát. Az ehhez kapcsolódó – *Azides-féle - életkor-elmélet* szerint a szervezet létérdeke, hogy folyamatosan és aktívan tudjon reagálni környezetének változásaira. A szervezeteknek ugyanis – az emberekhez hasonlóan – életkoruk van: csecsemőkor, serdülőkor, fiatalkor és öregkor. Természetesen az egyes szakaszok, életkorok eltérő jellemzőkkel rendelkeznek. Például: a fiatal szervezetek nagyon rugalmasak, de nem kontrollálhatók, az öregezők nagyon jól kézben tarthatók, ugyanakkor nem rugalmasak.

Az öregező szervezetekben

- elhatalmasodik az adminisztráció,
- amely elnyomja a kezdeményezőkétsztséget és a teljesítményt,
- az elismerést a struktúrában elfoglalt hely határozza meg, nem a teljesítmény,
- a kialakult helyzetért a külső körülményeket teszik felelőssé,
- a működés rugalmatlan,
- a hatásköröket leosztják,
- a feladatok elvégzése előtt engedélyt kérnek,
- gyakoriak a konfliktusok,
- a konfliktusok kiváltó okait nem vizsgálják, inkább a felelősöket keresik és büntetik.

Az öregező szervezet megújítása érdekében helyzetfeltárást kell végeznünk, ki kell tűznünk a szervezet új céljait, meg kell szüntetnünk a célok megvalósítását akadályozó tényezőket. A vezetésnek új hatalmi központokat kell létrehoznia, ugyanakkor csökkenteni kell az adminisztrációt és fokozni kell a teljesítményt, illetve a menedzsment ilyen típusú váltását is javasolt elvégezni.

A fiatalításhoz emellett szükség van az elszánt vezetés kezdeményezőkétsztségeinek megnyerésére, a juttatások eredményekhez kötésére, szigorú pénzforgalmi tervekre, a folyamatos önköltség-figyelésre. A hosszú távú hatékonyságot az integráció biztosítja.

A fiatal szervezetekre jellemző, hogy

- a hatáskört kiterjesztve a feladatokat felvállalják,
- rugalmasan működnek,
- kezdeményezők, kreatívak, nagy teljesítményre képesek,
- mindent megtesznek, ami kifejezetten nem tiltott (legfeljebb bocsánatot kérnek utána).

A cél, hogy szervezetünk számára a legjobb életkort biztosítsuk, vagyis a fiatal és az öreg szervezet előnyeinek egységét a rendszeres megújulással (de nem felfordulással) éadjuk el.

Az optimális szervezetben a rugalmasság és a kontrollálhatóság egyensúlyban van, így képes gyorsan reagálni a környezet kihívásaira, teljesítménye kiszámíthatóvá válik, pontosan tudja, hogy mely tevékenysége, szolgáltatása által számíthat az ügyfelek, partnerek, felhasználók elismerésére, világos értékrenddel és tevékenységi körrel rendelkezik.

A menedzsmenttel foglalkozó irodalom megkülönböztet formális és informális szervezeteket. A formális szervezetnek jogi keretei vannak, és a mindenkori deklarált hatalom elvei szerint működik. Ide tartozik a szervezet munkastruktúrája, a feladatok, a hierarchia, a rögzített intézményi politika, az eljárások és szabályok stb., és azok az elemek is, amelyeket a hatékonyság, valamint a gazdaságosság növelése érdekében hívtak életre.

Az informális szervezet az előzővel ellentétben inkább a társulás jellegű tevékenységekre összpontosít. Ilyenek pl.:

- a munkacsoportok kialakítása és ezek képessége az elismerés, a társulás, a biztonság, az önbecsülés iránti igényeik megszerzésére, illetve elérésére;
- olyan belső megoldások, modellek alkalmazása, amelyek a megszokott szervezeti megoldásoktól eltérnek;
- az oldalirányú kommunikációs csatornák működtetése.

A formális és informális szervezet közötti határokat nem minden esetben határozhatjuk meg egyértelműen, ezek előnyeit igyekeznek az organikus szervezetek is kihasználni.

### **2.3.1. A szervezet belső jellemzői, a szervezet működését befolyásoló tényezők**

A szervezetek hatékonysága azon múlik, hogy milyen a struktúrájuk, milyen vezetési elveket és módszereket alkalmaznak. Ezek azonban nagymértékben függenek a környezeti feltételektől és a szervezeti adottságoktól. A működést több tényező befolyásolja, ez azonban nem jelenti azt, hogy minden befolyásoló tényezőt egyforma súllyal kell kezelni.

A szervezetek kialakulását, működését és átalakítását többek között a szervezet adottságai, tevékenységi köre és a környezeti feltételek határozzák meg.

#### **10. sz. ábra: A szervezetek kialakítását, működését és megváltoztatását befolyásoló tényezők**

| <b>A SZERVEZET MŰKÖDÉSÉT BEFOLYÁSOLÓ KÜLSŐ ÉS BELSŐ TÉNYEZŐK</b> |                   |                          |                                 |
|--|-------------------|--------------------------|---------------------------------|
| <b>KÖRNYEZETE</b>  | <b>ADOTTSÁGAI</b> | <b>TEVÉKENYSÉGI KÖRE</b> | <b>VEZETÉS</b>                  |
| piaci  | méret             | kiterjedés               | vezetők szerepe                 |
| tudományos-technikai   | nagyság           | szintek egymásra épülése | döntési hatáskörök              |
| társadalmi-gazdasági   | erőforrás         | komplexitás              | szakmai felkészültség           |
| kulturális   | státusz           | változékonyság           | vezetői ismeretek               |
| jogi   | eredet            | tartósság                | motiváció                       |
|  | telepítettség     |                          | célokkal való azonosulás        |
|  | technológia       |                          | szervezeti kultúra - viselkedés |

#### **A.) A környezet, mint befolyásoló tényező**

A piaci környezet körébe a piaci partnerek változásának gyakoriságát, intenzitását, szabálytalanságát, a vevői igények alakulását, a termékekkel, szolgáltatásokkal szembeni követelmények módosulását sorolhatjuk, de beletartoznak a tőke és pénzpiaci mozgások, a finanszírozás változása. A szervezet életét, működését nagymértékben befolyásolja új tudományos eredmények megjelenése, azok alkalmazásának üteme. De a szervezetek nem függetleníthetik magukat a hatalmi, politikai, intézményi rendszer sajátosságaitól és ezek változásaitól sem. Közigazgatási szervezeteknél jelentős befolyásoló tényező a szabályozási környezet.

A szervezetek életében a nemzeti sajátosságok is kimutathatók, többek között a szervezeti struktúrákban, a vezetési módszerek alkalmazásában, az alkalmazottak gondolkodásmódjában.

### **B.) Az adottságok befolyásoló szerepe**

A méret fogalmának tisztázása nem okoz nehézséget, mivel leggyakrabban a létszámmal azonosítjuk azt. (Egyéb tulajdonságok is képezhetik a méret alapját, pl.: árbevétel, ügyiratforgalom, ügyfélforgalom stb.) A méret és a szervezeti struktúra kapcsolatának vizsgálata szerint a nagyság összefügg a szervezeten belüli munkamegosztás mértékével és a tevékenységek írásbeli szabályozottságával. Minél nagyobb egy szervezet, annál nagyobb mértékű a specializáció, egy-egy szervezeti egység a szervezet feladatainak egyre kisebb részével foglalkozik. Az elmélyült munkamegosztás azonban azzal a következménnyel jár, hogy a szervezet egy-egy tagja a rendszer összfeladatainak csak a töredéke felett rendelkezik áttekintéssel. A nagy szervezetekben ezért fokozottan jelentkezik a koordináció, az összehangolás, az integráció követelménye.

A szervezet alaptechnológiája annak a folyamatnak a milyenségétől függ, amelynek révén a szervezet a végtermékeit előállítja. A szervezet által alkalmazott technológia megmutatja, hogy hogyan működnek a folyamatai.

Ezek lehetnek:

- tömegszerű ügyek (útlevél, személyi igazolvány ügyintézés);
- műhelyrendszerű (városépítészeti ügyek);
- folyamatrendszerű (I. fokú határozat meghozatala);
- projekt rendszerű ügyek (építési beruházás);
- rutinizált ügyek (népesség-nyilvántartás);
- komplex folyamatok (önkormányzati vagyon hasznosítása).

A közigazgatási szervezetrendszeren belül például egy nagy önkormányzati hivatal hatósági nyilvántartásokkal foglalkozó részlegét a technológia tömegszerűsége és magas fokú rutinizáltsága jellemzi. Ez azt jelenti, hogy hasonló típusú ügyek nagy mennyiségét kell hasonló módon, jól leírható, programozható olyan résztevékenységek útján elintézni, amelyek eredeti problémaértelmezést és megoldást ritkán igényelnek. Egy minisztérium jogszabály-előkészítő főosztályát ezzel szemben a technológia tömegszerűségének és rutinizáltságának alacsony foka jellemzi. A szervezet eredetét meghatározzák, hogy melyek voltak a létrejöttének körülményei (pl. több korábbi szervezet összevonása); milyen korú a szervezet, és milyen történelmi változások jellemezték a működését. A szervezetekre vonatkozó döntések meghozatalakor indokolt figyelembe venni a telepítési helyzet sajátosságait – pl. a telephelyek számát, azok földrajzi elhelyezkedését, távolságát, a régióbeli, a város-falu különbségeket, az infrastrukturális ellátottságot.

### **C.) A szervezet tevékenységi köre (alapfeladatai)**

A szervezet alapfeladatait együttesen tevékenységi körnek nevezzük. A tevékenységi körön azt értjük, hogy a szervezet milyen termékek előállításával és/vagy szolgáltatások nyújtásával foglalkozik; továbbá milyen a végzett feladatok belső struktúrája, kiterjedtsége, egymásra épülése stb. A tevékenységi kört az üzleti életben profilkörnek is nevezik. A közigazgatásban ebbe a fogalomkörbe tartozik a feladatkör, hatáskör, hatósági jogkör. A feladatok újdonságtartalma befolyásolja az írásbeli szabályozás célszerű mértékét is. Minél újabb egy feladat, annál kevesebb ismeret áll rendelkezésre a végrehajtás módjára, az alkalmazandó eljárásokra vonatkozóan, s ennek következtében viszonylag alacsony fokú írásbeli szabályozásra van lehetőség.

### **D.) A vezetés**

Egy szervezet életében, működésében meghatározó a vezetés típusa, személye, az általa használt eszközök, a vezető szakmai felkészültsége, stílusa, a megélt emberi és szakmai szerepeinek kiteljesedése.

Ezek a tényezők mind jelentős hatással vannak a szervezet életére, külső megítélésére, megjelenésére stb. Ebben a fejezetben a vezetés további fontosságáról nem teszünk említést, mivel a tananyag jelentős része a vezetés fent leírt területeivel részletesen foglalkozik.

### 2.3.2. Szervezeti formák

A szervezeti struktúra megmutatja számunkra, hogy a szervezetet felépítő szervezeti egységek között milyen a munkamegosztás, hogyan helyezkednek el az irányítás kialakult rendszerében, és hogyan viszonyulnak egymáshoz. A szervezetekre az általuk végzett tevékenységek sokfélesége és térbeli kiterjedtsége jellemző, a külső és belső környezet változása tekintetében pedig hatalmas fejlődés tapasztalható. Ezek a körülmények a szervezeti struktúrák sokféleségét teremtették meg. A korábban gyakorlatilag egyeduralgkodó (esetleg törzskarral támogatott) lineáris szervezet mellett – gyakran helyett – megjelentek a lineáris-funkcionális, majd a különböző típusú divizionális, mátrix- és egyéb szervezetek.

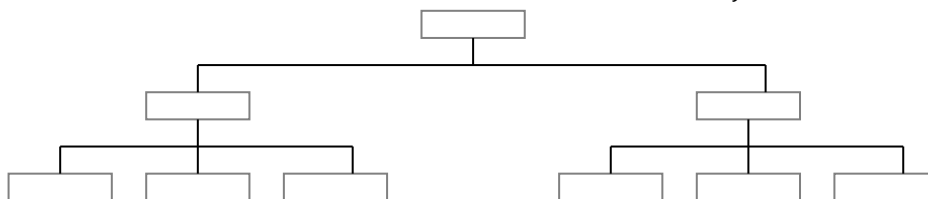
A közszervezetek szempontjából legfontosabb néhány szervezeti alapformát az alábbiakban tekintjük át.

#### A.) Lineáris szervezetek

A lineáris szervezet a legegyszerűbb szervezeti forma. Prototípusa a gyalogos katonai alegység irányítási rendszere.

A lineáris szervezet fő elve a parancsnoklás szigorú egysége, amely elvet a szervezéstudományban Henri Fayol és Max Weber nevével szokás összekapcsolni.

1. sz. ábra: A lineáris szervezet modellje:



11. sz. táblázat: A lineáris modell összefoglalása

| A lineáris szervezeti modell alkalmazásának |   |
|---|---|
| előnyei                                     | hátrányai                               |
| Egyértelmű az utasítások címzettje          | Lassú az információ áramlása            |
| Egyértelmű a felelősség                     | A felső vezetés leterheltsége jelentős  |
| Egységes az irányítás                       | Az innovációt nem ösztönzi              |
| Mindenki tudja, mi a dolga                  | A jó kezdeményezések elsikkadnak        |
| A folyamatokat standardizálni lehet         | Lassú a szervezet reakcióideje          |
| Alacsony költséggel működik                 | Nehezen alkalmazkodik a változásokhoz   |
| Egyszerű a számonkérés                      | A szervezeti egységek nem kommunikálnak |
| Könnyen áttekinthetők a belső kapcsolatok   | A stratégiai szemléletet elhanyagolják  |
| Könnyen bővíthető                           | Csak szolgálati úton lehet kommunikálni |

A lineáris szervezetek esetében a munkamegosztás alapja a feladat, a szervezeti egységek egymás közötti viszonya az alá-fölérendeltségre épül.

A közigazgatási szervezetek nagy hányada működik még ma is ebben a formában, bár kétségtelen, hogy az utóbbi időben ennél hatékonyabb struktúrák alkalmazására is találunk példákat.

A tisztán lineáris szervezet többféle irányban fejlődhet tovább. A legegyszerűbb lehetőség egy törzskari típusú szervezeti egység létrehozása, amely a csúcsmenedzsment mellé rendelten, az egyes szervezeti területek működését áttekintő és összehangoló, tanácsadó jellegű funkciót gyakorol.

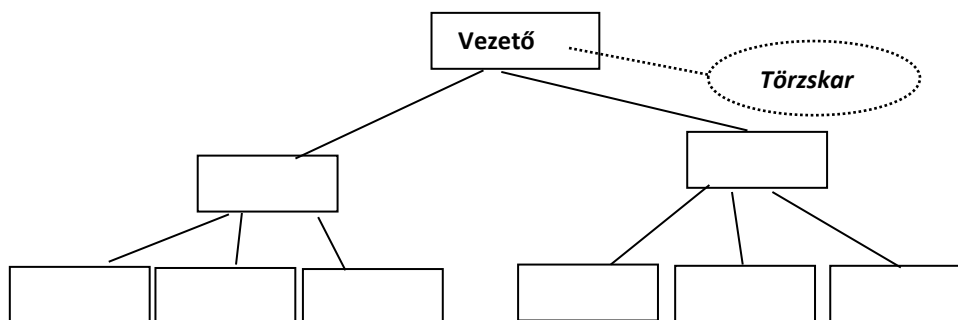
### B.) Törzskari szervezetek

A törzskarok többnyire stratégiai döntések előkészítői fejlesztési, szervezetalakítási és innovációs kérdésekben, közvetlenül a felső vezetőnek alárendelten, utasítási jog nélküli csoportként több szempontból is fontos koordináló szerepet töltenek be:

- áttekintik az alsóbb szinteken folyó, de a törzskar szakmai körébe tartozó munkákat;
- állandó kapcsolatban állnak a felső vezetéssel, így sajátos közvetítői a hierarchián lefelé a stratégiai elképzeléseknek, felfelé a lehetőségeknek;
- szélesebb látókörüknél fogva a törzskarok által megfogalmazott javaslatokban érvényre jut a többszemponúság.

Tudni kell azonban, hogy a törzskar a szervezet egyéb végrehajtó egységeit érintően nem rendelkezik utasításadási vagy egyéb vezetési jogkörrel. A törzskar kifejezetten a vezetést támogató szervezet, ugyanakkor a döntés-előkészítés-döntés-végrehajtás-ellenőrzés fázisaiban is csak közvetett módon vesz részt – a vezetők befolyásolásával. A törzskarok létrehozása az adott szervezet hatásköri és felelősségi rendszerét formálisan nem változtatja meg. (Fayol szerint – akit a törzskari szervezeti koncepció atyjának tekinthetünk – minden termelést segítő, illetve ezt kiegészítő jellegű tevékenység törzskari jellegű.)

**2. sz. ábra: A törzskari felépítésű szervezet modellje**

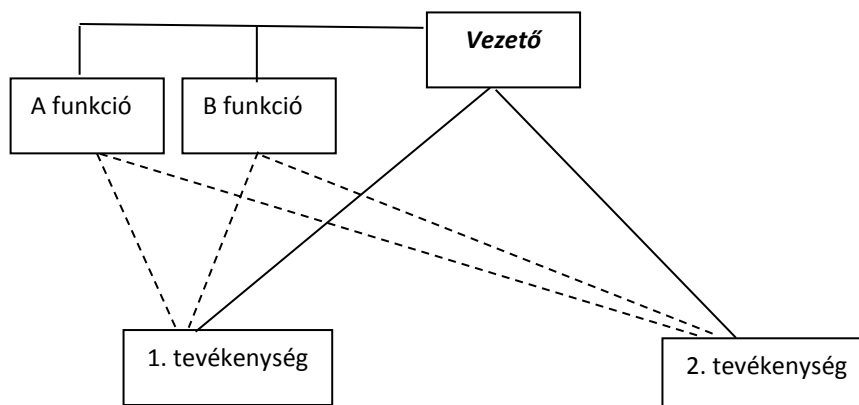


| A törzskari szervezeti modell alkalmazásának        |   |
|---|---|
| előnyei   | hátrányai                                 |
| A vezetés szakmai színvonala emelkedik              | Bonyolult szervezetek alakulhatnak így ki |
| Erősödik a vezetői funkciók gyakorlása              | A vezetők leterheltsége növekszik         |
| A vezetés támogatást kap a stratégiai feladatokban  |   |
| Megteremti a horizontális vezetői szemlélet alapját |   |
| Érzékenyebb, rugalmasabb, mint a lineáris modell    |   |

### C.) Lineáris-funkcionális szervezetek

A koordinációs problémák feloldásának másik útja a lineáris szervezet módosított formája, a lineáris-funkcionális szervezet felé mutat. A lineáris-funkcionális szervezet a lineáris és a funkcionális szervezeti forma ötvözésével jön létre. E szervezeti formánál egyszerre jelennek meg (az ábrán vastag vonallal jelölt) függelmi kapcsolatok, és a (hagyományosan szaggatott vonallal jelölt) szakmai felügyeleti és irányítási kapcsolatok.

A lineáris-funkcionális szervezet modellje:



3. sz. ábra: A lineáris-funkcionális szervezet felépítése

| A lineáris-funkcionális szervezeti modell alkalmazásának                  |  |
|---|--|
| előnyei   | hátrányai  |
| A költségeket csökkentheti, növeli a termelékenységet                     | Felesleges mennyiségi és minőségi tartalékok keletkezhetnek          |
| Ha a folyamatokat standardizálják, csökkenhetnek a koordinációs költségek | A megváltozott környezethez nem tud mindig időben alkalmazkodni      |
| A stabil környezet miatt egyszerűbb a stratégia kialakítása               | A döntési hatáskörök centralizáltsága miatt nincs valódi koordináció |
|   | Nagyobb a koordináció igénye   |
|   | A funkcionális szervezeti egységek nem mindig mutatnak önmérsékletet |

Az ilyen típusú szervezetekben külön-külön jelennek meg a szakmai tevékenységet és funkcionális tevékenységet gyakorló szervezeti egységek, az alá-fölérendeltség egyértelmű a vezető és a szervezeti egységek tekintetében, valamint az irányítási-vezetési feladatok esetében.

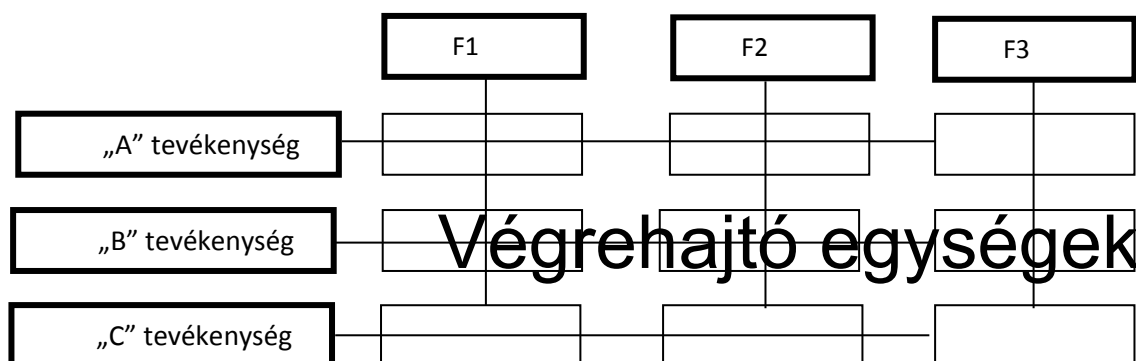
#### D.) Mátrix szervezetek

A mátrix szervezet elsősorban a komplex és változékony külső és belső környezet által kiváltott koordinációs, innovációs és adaptációs problémákra keres megoldást. Dinamikus, heterogén környezetben működik jól. A mátrix szervezeteknél az elsődleges munkamegosztás szintjén két munkamegosztási elvet egyszerre alkalmazunk, így elmondhatjuk, hogy a mátrix szervezetek a többdimenziós szervezeti formák családjába tartoznak, szemben az előző három bemutatott formulával. A mátrix szervezetben a munkamegosztást és az irányítási kompetenciákat egyszerre két, egymással nagyjából egyenrangú szempont szerint alakítják ki.

(Például A, B és C tevékenység, illetve F1, F2 és F3 funkció esetében az F1-es funkciót az A tevékenységnél gyakorló szervezeti egység mind az A, mind pedig az F1 vezetőtől kaphat utasítást. Az utasítások között nincs eleve megszabott prioritási sorrend, szemben mondjuk a lineáris-funkcionális szervezetre jellemző megoldással.)

A mátrix szervezeteknek tehát az előzőektől eltérő megjelenési formái léteznek, amelyek gyakorlatilag az alkalmazott munkamegosztási elvek kombinációi alapján jönnek létre. A leggyakrabban előforduló párosítások: funkció – tárgy, funkció – régió, funkció – funkció, tárgy – régió

A mátrix szervezet modellje:



4. sz. ábra: A mátrix típusú szervezet felépítése

| A mátrix szervezeti modell alkalmazásának                          |   |
|--|---|
| előnyei  | hátrányai   |
| Alacsony fokú a formalizáltság                                     | Magas a konfliktusszint                           |
| Fokozza a versenyt   | Nagy a versengés az egységek között               |
| A két dimenzió vezetői együtt döntenek a metszésponti problémákról | Túl nagy az elvárás a szervezet tagjaival szemben |
| A szervezeti tagok nagyobb teljesítményre képesek                  | Nagy a koordináció igénye                         |
| Innovációra ösztönöz   | Eltérő utasítást adhat a két dimenzió             |
|  | Vezetők rivalizálása                              |
|  | Krízishelyzetben összeomolhat                     |
|  | Túlhajtott csapatmunka                            |

#### E.) Mintzberg (1979) szervezeti struktúra modellje

Mintzberg szerint a szervezetek struktúráját alapvetően meghatározza a működési terület, a méret, a technológia jellege, a szervezet múltja, történeti kialakulása, fejlődése. Mintzberg öt szervezeti típust különböztetett meg:

**Egyszerű struktúra.** Jellemzője az egyszemélyi vezető, kis szervezet gyors döntéshozatallal, fogékonyság az új iránt. A szervezet centralizált, képes gyorsan alkalmazkodni, könnyen tönkremegy, de fel is támad. Tevékenysége nem túl bonyolult, egyszerű, átlátható, csak néhány feladatra vállalkozik, egyes szolgáltatásokat nem maga lát el, hanem megvásárol.

**Gépi vagy ipari bürokrácia (technokrácia).** A nagy ipari, automatizált, tömegtermékeket előállító szervezetek, amelyek jellemzője, hogy a tevékenységük technikai-technológiai eleme a szervezet kulcsfontosságú része. Irányítási rendszere központosított, csak stabil környezetben életképes. Olyan szervezetek számára előnyös, ahol a tömeggyártás és nagyfokú standardizálás folyik (autógyárak, Mc Donald's).

**Szakértői bürokrácia.** Ebben a modellben a technológia másodlagos, a szervezetben az önálló független szakértők a meghatározóak. A szakértők, kvalifikált szakemberek (mérnökök, orvosok, tanárok, ügyvédek) nagy autonómiát igényelnek ahhoz, hogy hatékonyak lehessenek. Ez a forma a kórházak, egyetemek, könyvvizsgáló cégek, ügyvédi irodák számára alkalmas működési terep. A szervezetben a hatáskörök decentralizáltak, kevésbé formalizáltak.

A szakértők önállóan dolgoznak, ezért vagy nincs szükség vezetőre, vagy a vezetők és a vezetői szintek száma kevés. Ezzel párhuzamosan az operatív egységek nagyok, és a nagy létszámú segédapparátus az olyan rutin munkákat végzi, amelyeket a szakértők nem vállalják. A változásokra, az új igényekre a tagok magas fokú autonómiája miatt nehezen reagál.

**Divizionális szervezetek.** Olyan esetekben alkalmazzák, amikor a szervezet tevékenysége bonyolult, összetett, diverzifikált. Ez arra kényszeríti a szervezetet, hogy az egyes termékcsoportok, üzletágak részére olyan piacra orientált szervezeti egységeket hozzon létre, melyek „kvázi” autonómok. Ezek a „részben önálló” szervezeti egységek a döntési jogkörök decentralizálását jelentik. Általában nagy, mamutstruktúrák alakulnak ki, jelentős a teljesítményorientáció, az ellenőrzés és mérés. Nehezen alkalmazkodik a változásokhoz.

**Adhocrácia.** Az ideiglenes, nem stabil, állandó mozgásban lévő szervezet struktúrája. (Az „ad hoc” latin kifejezés, jelentése: csak erre a különleges célra.) Olyan szervezetet jelent, amelyet egy feladat megoldására, elvégzésére hoztak létre, a feladat elvégzésével a szervezeti egység is megszűnik. Az ilyen struktúrák gyorsan felállíthatóak a pillanatnyi szükségleteknek megfelelően, általában rövid életűek. A leggyakoribbak a projekt-teamekből kialakított ad hoc szervezetek.

Kevésbé alkalmasak szokványos, hétköznapi feladatokra, sokkal inkább alkalmazhatók újszerű, szokatlan problémák megoldására.

Meg kell jegyeznünk, hogy a fentiekén túl is számos szervezeti formával találkozhatunk. Léteznek pl.:

- divizionális szervezetek, amelyekben a nagy szervezeten belül önálló szervezettel, önállósággal rendelkező részlegek működnek,
- tenzorszervezetek, ahol háromdimenziós munkamegosztásban folyik a munka,
- konszernek, amelyek hasonló tevékenységet folytató vállalatok csoportosulásai valamely közös cél elérése érdekében, de önállóságuk megtartása mellett
- holdingok, amelyek jogilag teljesen önálló szervezetek vagyongazdálkodásával foglalkoznak.

### **2.3.3. A közigazgatási szervezet főbb sajátosságai**

A közigazgatási szervezetek rendelkeznek ugyan a szervezetek mindazon általános jellemzőivel, amelyeket az előző fejezetben hosszan tárgyaltunk, azonban számos eltérést is találunk azoktól. A közszervezeteknek a többi szervezethez – és különösen az üzleti élet szervezeteihez – viszonyított egyik alapjellemezője, hogy nincs tényleges (magán-) tulajdonosa; ugyanakkor, mivel az adófizetők pénzéből működnek, mindannyian kicsit tulajdonosnak érezhetjük magunkat. Mivel az ilyen közszervezetekben dolgozók és vezetők nem a saját pénzükkel, hanem az állam pénzével gazdálkodnak, abból működtetik az egyes szervezeteket, ezért alapesetben nem érdekeltek kimagasló teljesítmény nyújtásában.

Az állam által létrehozott közszervezetek között nem létezik tényleges – a piaci szituációhoz hasonló – verseny, ami a szervezeti és működési hatékonyság rovására mehet. A közszervezetek a célrendszer összetettsége és a szervezeti működés erős eljárási szabályozottsága-korlátozottsága miatt jelen szempontunkból kiemelt figyelmet érdemelnek.

A szervezet működésével-gazdálkodásával kapcsolatos döntéseket számos szabály korlátozza (pl. a költségvetési gazdálkodás szabályai, köztisztviselői jogi szabályozás), de a teljesség kedvéért hozzá kell tennünk, hogy számos helyen ad lehetőséget a szervezetek számára az önmegvalósítás, az innováció területén is.

A közszervezetek közhatalmi vagy kvázi-közhatalmi státusa további eljárási garanciákat tesz szükségessé. A közszervezetek ugyanis a közhatalmi pozíció mellett számos létfontosságú területen (pl. közoktatás, egészségügyi és szociális ellátás, katasztrófa-elhárítás) szolgáltatási monopóliummal vagy túlsúllyal rendelkeznek.



A teljességhez hozzátartozik azonban, hogy a rendszerváltás óta a közoktatásban és a szociális ellátásban mind nagyobb szerepet játszanak a nem közszervezetek (egyházi és alapítványi, valamint társadalmi, civil szervezetek, közttestületek), s hasonló folyamat zajlik le az egészségügyi ellátásban is.

A méltányosság, a megkülönböztetés tilalma, a kiszámítható és folyamatos működés, az átláthatóság (demokratikus elszámoltathatóság) ugyancsak olyan követelmények, amelyek kiemelt jelentőségűek és vitathatatlanok a közszervezetek működésében. Végül, de nem utolsósorban említsük meg a közszervezetek működésének ciklikusságából (a választási, költségvetési stb. ciklusokból) fakadó sajátosságokat és problémákat. A négyéves (önkormányzati, illetve parlamenti) választási ciklusokkal együtt váltakozó, egymással gyakran nagymértékben nem összekapcsolódó és folyamatos működési prioritások és az ezekkel általában együtt járó személycserék rendkívül változékony és bizonytalan környezetbe helyezik a közszervezeteket és azok vezetőit. Ez egy olyan helyzetet is teremt, amely miatt a közigazgatásban nehéz a hosszú távú, esetleg választási ciklusokon átívelő terveket, koncepciókat elkészíteni, illetve azokat következetesen végrehajtani. Végző soron a stratégiai tervezést, a stratégiai gondolkodást hátráltatja a ciklikus működés.

## **2.4. A szervezeti kultúra**

A szervezetek olyan belső intézmények, szokásrendszer, eljárások kialakítására törekszenek, amelyek csak rájuk jellemzőek, megadják a szervezet egyediségét, ugyanakkor elősegítik a szervezeti tagok közös értelmezését a kívánatos, elvárt és helyénvaló viselkedésről. Ebben az esetben az egyén magától értetődőnek fogad el bizonyos viselkedéseket, és nagy megbízhatósággal ezek szerint is cselekszik. Ez a megközelítés adta az alapját a szervezeti kultúrával való foglalkozásnak. Kultúrája csak viszonylag független, hosszabb időn át létező szervezetnek lehet, hiszen idő szükséges a közös tapasztalat megszerzéséhez és a közös értékek kialakításához.

„A szervezeti kultúra a szervezeti tagok által osztott alapvető előfeltevések, hiedelmek és értékek rendszere, amelyek segítségével meghatározzák önmagukat és környezetüket. Az előfeltevések, hiedelmek és értékek különféle szervezeti rituálékban, szimbólumokban és tárgyakban jelennek meg.” (A rituálé a kulturális értékeket megerősítő cselekvések sorozata, a szimbólumok pedig olyan speciális jelentésű dolgok, mint rangjelek, elnevezések, irodaméret, bútorzat stb.)

A szervezet tagjai által követett, illetve vallott, tudatos vagy öntudatlan előfeltételezések, ítéletalkotási és gondolkozási sémák, látható és láthatatlan formában megjelenő érték- és szokásrend az, amit szervezeti kultúrának nevezünk. Jellemzője, hogy alapvetően rejtett (vagyis akárcsak a jéghegy esetében, nagyobbik része a külső szemlélő számára rejtett marad, s csak a csúcsa látszik), aki nem tud alkalmazkodni hozzá, azt bünteti. További jellemzője, hogy a hasznos és haszontalan változásokkal szemben egyaránt korlátot is jelent.

A szervezeti kultúrának jól látható és láthatatlan szintjei léteznek. Előbbibe tartoznak a szervezet szokásai, szertartásai, közösen használt nyelve, szimbólumai, öltözködési stílusa, külső megjelenése (a jéghegy csúcsa). Utóbbiban a szervezet tagjainak attitűdjei, előfeltevései, a bennük világosan megfogalmazott értékek jelennek meg. Az erős kultúra alkalmazkodási módot kínál, és védőpajzsot biztosíthat kifelé és befelé egyaránt. Célja, hogy ösztönözzön, lehetőséget nyújtson az eredmények gyorsabb elérésére, azonosságtudatot és társadalmi küldetést fejezhet ki. A szervezeti kultúrával azért is érdemes foglalkoznunk, mert a szervezet hatékonyabbá tételére irányuló szándék esetén a „kemény tényezők” (struktúra, működés, gazdálkodás) megváltoztatása érdekében a „lágy tényezők” (kultúra, személyzet) megváltoztatása is szükséges.

### *A szervezeti kultúra típusai és szintjei*

A szervezeti kultúra és a vezetési magatartás viszonyában Charles Handy (1999) végzett kutatásokat, melyek eredményeként az egyes szervezeti kultúrák négy alaptípusát különböztette meg.

Hatalom típusú kultúra: Tekintélyes intézmény, amely energikus vezetéssel gyorsan reagálhat a környezet változásaira. A központ az ellenőrzést többnyire a kulcspozíciók betöltésével, időnkénti nagy ellenőrzésekkel gyakorolja. Ennek a típusnak a kritikus pontja a méret: kisebb, vállalkozó szellemű, innovatív gondolkodású szervezetekben hatékony lehet ez a kultúra, mivel itt kevés a szabály, az előírás, csekély a bürokrácia, inkább az egyénre alapítanak. A hatalom ebben az esetben rendszeres ellenőrzésekkel alapozható meg.

Nagyobb szervezetekben az erősen centralizált, hierarchikus felépítés, működés a jellemző, ahol a munkatársak bevonása nem mindennapos. Az ilyen struktúrák általában eredményesek, de gyakran kemények, nehezen mozdulnak, nagy bennük a fluktuáció, és a legfontosabb erőforrásra, a munkatársakra alig építenek (pl. minisztériumok). Szerep típusú kultúra: az ésszerűség alapján működik. Az ilyen szervezetet szabályok irányítják, amelyek fontosabbak a személyeknél. Nem elvárt a többlet-teljesítmény. Lassan észleli a változásokat, lassan mozdul, változtat, ezért csak stabil vagy alig változó környezetben lehet eredményes.

Szervezeti modellként a hierarchikus szervezet jöhet szóba. Olyan szervezetekben lehet előnyös, ahol az elvégzendő műveletek rutinjellegűek, előre programozhatóak, költséges a technológia, és sokba kerülne egy esetleges üzemzavar, vagy a szorosan összefonódó feladatok módszeres összehangolást igényelnek (pl. okmányirodák).

E kultúrában a szerep, a munkaköri leírás fontosabb, mint a személy, aki betölti. A személyt a szerep betöltésére választják ki, és a hatalom is pozícióhoz kapcsolódik. A teljesítményt a személytelen rend biztosítja. Ez a kultúra stabil, változatlan környezetben működik jól, a változáshoz nehezen alkalmazkodik.

Feladat típusú kultúra: erre a projektek és a mátrix szervezet a jellemzőek. A csoportmunkában rejlő erőket használja ki, eredmény-centrikus, inkább a szakmai tudás számít, nem a tekintély vagy a hierarchiában elfoglalt hely. Viszonylagos szabadságot enged meg a szervezet tagjainak, mivel ez a típus nagyon rugalmas, ezért változatos környezetben lehet eredményes, de nem kedvez a specializálódásnak, elmélyülésnek. Ha a források korlátozottak, vagy a szervezet egésze rosszul működik, e kultúra könnyen átalakul szerep- vagy hatalomkultúrává, mivel az erőforrások szűkössége konfliktusokhoz, versengéshez vezethet. Ebben a kultúrában a fő cél a munka elvégzése, ehhez rendeli az erőforrásokat. A befolyás forrása a szakértelem, a személyiség, a formális pozíciónak másodlagos jelentősége van. A hatalom megosztott, s az egyéni különbségeket, a célokat és státuszokat háttérbe szorítja a csoportkultúra.

Változó környezet, erős piaci verseny esetén sikeres ez a kultúra, mert képes gyorsan reagálni. Az emberek itt önállóak, saját munkájukat ellenőrzik, az értékelés teljesítményhez kötött. Az elismertséget a képességek határozzák meg, a munkakapcsolatok feladatorientáltak.

A feladatkultúrát javasolja a legtöbb szervezetviselkedéssel foglalkozó elmélet. Ez a típus akkor előnyös, ha a műveletek szakaszosak, önállóak, és egyedi munkákra van szükség (ügyfél-tájékoztatás).

Személyre alapozó kultúra: a csoport helyett az egyénre épít. A szervezetben kisebb-nagyobb elemek vannak, az egyének szabadon társulnak elképzeléseik megvalósítására, közös céljuk azonban kevés van. Mivel nincsen felülről érkező utasítás, ezért a feladatok megoldásának egyetlen módja a munkatársak megegyezése. E szervezet akkor hasznos, ha magasan kvalifikált emberek innovatív feladatok megoldására társulnak.

Az emberek azzal foglalkoznak, amihez értenek. Az ilyen szervezetek csak addig virágoznak, amíg ki nem alakulnak a formális csoportok (kamarák, auditáló cégek jellegzetes felépítése, melynek központi alakjai a kiemelkedő szakmai tudással rendelkező személyek, akik szabadon döntöttek, hogy közös irodát, céget alapítanak.) Kevés szervezet viseli el ezt a kultúrát.

*Handyn* kívül más kutatók is foglalkoztak a szervezeti kultúra kérdéskörével. Quinn kultúramodellje (1988) azt vizsgálta, hogy a szervezetek milyen értékek figyelembevételével törekszenek hatékonyságuk növelésére. *Quinn* két ilyen értéket azonosított:

- befelé vagy kifelé összpontosítás:  
Befelé összpontosít a szervezet, amikor a folyamatok és a tagok hatékonyságára figyel. Kifelé akkor összpontosít, ha elsősorban a környezethez való illesztésre koncentrál.
- rugalmasság vagy szoros kontroll:  
Rugalmasságról akkor beszélünk, amikor a szervezeti tagok nagyobb mozgásteret és belátáson alapuló nagyobb döntési szabadságot élveznek. Ezzel szemben a szoros kontroll esetében a tagok magatartásának nagyobb szabályozottságát figyelhetjük meg a szervezetben.

A két említett dimenziót ábrázolta az alábbi mátrixban, az egyes negyedek a szervezeti kultúra típusait mutatja be.

5. sz. ábra: Quinn kultúramodellje

|                         |                   |                     |                         |
|-------------------------|-------------------|---------------------|-------------------------|
| befelé<br>összpontosító | támogató          | innováció-orientált | kifelé<br>összpontosító |
|                         | szabály-orientált | célorientált        |                         |

A **támogató kultúra** jellemzője a kölcsönös bizalom és felelősség, részvétel, együttműködő magatartás, jó csoportszellem, erős kohézió, egyéni fejlődés, önkiteljesítés megvalósítása, informális és döntően szóbeli kommunikáció, szervezet iránti elkötelezettség. Központi értéke: az emberi erőforrás fejlesztése.

A **szabály-orientált kultúra** sajátosságai a formális pozíciók tisztelete, a folyamatok racionalitása, a szabályozottság, a munkamegosztás és formalizáltság, a hierarchikus szervezeti megoldások, az írásos kommunikáció. Központi értéke: a stabilitás és az egyensúly, ezt szolgálja a kommunikáció, és erre épülnek a döntések. A vezetés számára az addig elért eredmények megőrzése a legfontosabb.

A **célorientált kultúra** jellemzői a racionális tervezés, a központi célmeghatározás, a hatékonyság, a teljesítmény, a vezetők központi szerepe, a feladatokhoz kötött szóbeli kommunikáció. Központi értéke: a termelékenység, a hatékonyság, a profit. A vezetés a célok teljesítésére fordítja figyelmét.

Az **innováció-orientált kultúra** lényege a külső környezet figyelemmel kísérése, a kockázatokat magába foglaló kísérletezés, a kreatív problémamegoldás, a versenyszellem, a jövőorientáció, az előrelátás, a szabad szervezeti információáramlás, a csapatok, feladatcsoportok, az állandó képzés és tanulás. Központi értéke: a növekedés és a környezeti erőforrások megszerzése, a rugalmasság, az állandó készenlét. A vezetés a lehetőségek feltárására és megragadására koncentrál.

### A szervezeti kultúra változása

A szervezetek belső és külső működési környezete folyamatosan és gyorsuló ütemben változik. A kihívásokra a szervezetek háromféleképpen reagálnak.

Alkalmazkodás: a szervezetben növekszik a kommunikáció mennyisége, formálisabbá válik a struktúra, szaporodnak a szervezeti csoportok, tehetséges embereket vesznek fel. Sokasodnak a programok és az előmozdító-értékelő bizottságok. Megjelennek a mátrix vagy teljesítményszervezet alapjai. Az új csoportok kis létszámúak, tehetségesek és feladatközpontúak, a szervezet igazi problémáit azonban ritkán befolyásolják. Ha bármit el akarnak érni, a nem hivatalos csatornákat kell igénybe venni.

Alkalmazkodás felaprózódva: ekkor általában nem történik kultúraváltás: a szervezet többnyire csak reprodukálja önmagát.

Alkalmazkodás differenciálódással (részlegesítéssel, azaz több egységre bomlással): Ez a forma képes a szervezetek kultúráját és struktúrájukat az adott osztály, részleg vagy csoport meghatározó tevékenységei alapján kialakítani. A differenciálással párhuzamosan integrálásra is szükség van. Az egyes tevékenységcsoportok közötti kultúrakülönbség ugyanis konfliktusokat eredményezhet, amelyekkel szemben – a hatékony működés értelmében – integráló eszközöket kell alkalmazni.

Mindezek mellett nem szabad feledni, hogy a szervezetben dolgozó kulcsemberek egyéni hajlamai erősen befolyásolják az uralkodó kultúrát. A kultúraváltás lehetősége új munkatársak toborzásakor, kiválasztásakor is felmerül, ugyanis ilyenkor egyben kultúrát is választ a szervezet, vagy annak egysége.

### A „hagyomány” korlátai

A kultúra változtatása hosszú folyamat, és csak ténylegesen radikális változások hatására – például elbocsátások, szolgáltatások szerződéses kiadása – változhat gyökeresen.

A szervezeti kultúra egyfelől nagymértékben meghatározza, befolyásolja a szervezet működését és tevékenységének eredményeit, másfelől viszont ezeket a szervezeti vonásokat belülről, a szervezet tagjaként szinte soha nem érzékeljük. Ahogy egy gyakran idézett szervezetelméleti aforizma tartja: csak egy kivételesen intelligens és értelmes hal van tudatában annak, hogy a környezete tulajdonképpen nedves. A szervezeti kultúra kialakulása, változása mindig valamilyen hosszabb folyamat, fejlődés eredménye. A szervezet tagjainak közös múltbeli tapasztalatai, élményei: azaz a szervezet története beépül a szervezet lényeges jellemzői közé.

Ennek – értékei mellett – a jogalkalmazásban van egy veszélyforrása is: az, hogy bizonyos, hosszú időn át alkalmazott jogszabályon alapuló szokások olyannyira a jogalkalmazók „vérévé válnak”, hogy épp az évtizedes beidegződés miatt a jogszabály megváltozása után is ragaszkodnak hozzájuk.

### 15. sz. táblázat: A szervezeti kultúra megjelenési formái

| Példák az ügyfélközpontú szervezeti kultúra megjelenési formáira <sup>1</sup> :   |
|---|
| <b>Eszközökben, tárgyakban:</b> jól megközelíthető épület, kényelmes ügyfélfogadó, váró, kényelmi szolgáltatások (beszélő lift, pelenkázó stb.), tisztaság, egyenruha       |
| <b>Jelképekben:</b> logó, egyenruha, díjak, kitüntetések elhelyezése a közösségi helyeken – pl. családbarát hivatal, gyermekbarát hivatal, minőségi díjak, tanúsítások stb. |
| <b>Eljárásmódokban:</b> panaszkezelési rend nyilvános közzététele, nyílt napok, fogadóórák, zöld számok   |
| <b>Értékekben:</b> alapértékek megjelenítése, kinyilvánítása – pl. ügyfélközpontúság, szolgáltató hivatal   |

Példák az ügyfélközpontú szervezeti kultúra megjelenési formáira :

<sup>1</sup> Gáspár Mátyás: A korszerű ügyfélszolgálati rendszerek szervezése és működése. MKI, Budapest, 2007.

- Eszközökben, tárgyakban: jól megközelíthető épület, kényelmes ügyfélfogadó, -váró, kényelmi szolgáltatások (beszélő lift, pelenkázó stb.), tisztaság, egyenruha
- Jelképekben: logo, egyenruha, díjak, kitüntetések elhelyezése a közösségi helyeken – pl. családbarát hivatal, gyermekbarát hivatal, minőségi díjak, tanúsítások stb.
- Eljárasmódokban: panaszkezelési rend nyilvános közzététele, nyílt napok, fogadóórák, zöld számok
- Értékekben: alapértékek megjelenítése, kinyilvánítása – pl. ügyfélközpontúság, szolgáltató hivatal

## 2.5. Változásmenedzsment

Szervezeti változásnak azt nevezzük, amikor a szervezet egy vagy több alapvető jellemzőjében (alaptevékenység és -technológia, struktúra, kultúra, környezet stb.) jelentős mértékben megváltozik.

Változásmenedzsment: bármely tevékenység megvalósítása során a tervezett folyamatokhoz, adatokhoz, költségvetéshez képest a környezet hatására bekövetkezett változások kezelése (pl.: társasági forma, szervezeti felépítés, üzleti stratégia, termékválaszték, gyártási eljárás, gyártórendszer, információrendszer, személyzeti politika stb.).

A változások kezelése a vezetés feladata. A változásnak két alapvető fajtáját különböztetjük meg:

**16. sz. táblázat: A változások típusai**

| A változás típusa                 | Jelentése                           | Jellemzői                           | Kapcsolata a vezetési funkciókhoz           |
|-----------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|---|
| <b>Elsőfokú (morfostatikus)</b>   | A rendszer keretein belül zajlik le | Nem lépünk ki a rendszer kereteiből | Irányítás és vezetés                        |
| <b>Másodfokú (morfogenetikus)</b> | A rendszernek a megváltoztatása     | Kilépünk a rendszer kereteiből      | (át)tervezés és (át)szervezés plusz vezetés |

Elsőfokú változásról beszélünk, ha egy szervezeten belül az egyik vezető nyugdíjba vonul, ilyenkor a változás kezelése viszonylag egyszerű, a rendszer keretén belül megoldható. Ha viszont szervezeteket vonnak össze, mert hatásköreik megszűnnek, esetleg illetékességi területeik is változnak, akkor itt kilépünk a rendszer kereteiből, átszervezünk, új egységek jönnek létre. Ez már másodfokú változást jelent, ami megváltoztatja a beavatkozás módját is.

### 2.5.1. A változtatás szereplői

**Daryl R. Conner** (1993), amerikai változásmenedzsment tanácsadó szerint a változtatásnak négyfajta tipikus szereplője különböztethető meg. Ez eltér a hagyományos felfogástól, amely csak két szerepet, a változtatás ügynökeit és célpontjait különböztette meg.

**Védnökök** – azok a személyek vagy csoportok, akiknek megvan a hatalmuk a változtatás legitimálására, jóváhagyására, szankcionálására (jutalmazására, büntetésére). Ők döntenek el, milyen változtatások történjenek, tudatják a szervezettel az új célokat, és megfelelő támogatást nyújtanak a sikerhez. A védnökök felelősek a változtatás megvalósításához szükséges feltételek megteremtéséért, majd pedig a határidő és a költségvetés betartásáért. Olyan magas beosztásban kell lenniük, hogy hatáskörük kiterjedjen a változtatás teljes színterére, máskülönben nem hozhatnák meg az összes szükséges döntést, és így nem lennének alkalmasak a védnöki szerepre.

**Ügynökök** – azok a személyek vagy csoportok, akik a változtatás gyakorlati kivitelezéséért felelősek.

Az ügynökök sikeressége problémaelemző, tervező és megvalósító képességükön múlik. Nem szabad olyan változás ügynöki teendőit felvállalni, amelynek védnökei nem tudnak, vagy nem akarnak kellő támogatást nyújtani. Az ilyen változtatási kísérletek esetében nem az a kérdés, hogy kudarcba fulladnak-e, hanem csak az, hogy mikor. A kudarcért pedig mindig az ügynököt hibáztatják.

**Célpont** – azok az emberek vagy csoportok, akiknek meg kell változniuk. Ők állnak a változtatási erőfeszítések fókuszában, és kulcsszerepük van a rövid és hosszú távú sikerben. Ők azok, akiket a siker érdekében képezni kell, hogy megértsék a változást, amit be kell fogadniuk, és be kell vonni őket a megvalósítás folyamatába.

**Szószóló** – olyan személyek vagy csoportok, akik változást szeretnének, de nincs meg hozzá a hatalmuk. A költségmegtakarításokra vagy a termelékenység növelésére tett javaslatok korai halálra vannak ítélve, ha a javaslattevőknek nem sikerül megszerezniük a szükséges hatalommal rendelkező védnökök egyetértését és támogatását.

Számos változtatás esetén egyszerre többfajta szerepet kell viselnünk. Teljesen természetes dolog, ha főnökünk ügynökei és beosztottaink védnökei vagyunk.

A kérdés tehát többnyire nem az, hogy melyik szerepet játsszuk, hanem az, hogy melyik helyzetben, milyen körülmények között játsszuk egyiket vagy másikat.

### **2.5.2. A változásokhoz való viszonyulás**

A vezetők által meghozott döntések megvalósítása három egymást követő lépésben történik (*Lewin, 1951*):

1. felengedés – megteremtjük a régi állapottól való elszakadás motivációs feltételeit;
2. mozgatás – előmozdítjuk a szükséges változások létrejöttét;
3. megszilárdítás – gondoskodunk a változás tartóssá válásának motivációs feltételeiről.

A tervezett változások támogatottságát felmérhetjük az ún. erőtérelmélyezéssel, amely a hajtóerők és fékezőerők számbavételét jelenti. Gyakori hiba, ha csak a hajtóerőkre koncentrálnak, a fékezőerők mérséklését pedig nem vesszük figyelembe. Optimális, ha a tervezett változásnál a fékezőerők mérséklésére is törekszünk a hajtóerők támogatásának kihasználása mellett.

A változások lehetnek spontánok (ekkor beszélhetünk szervezeti tanulásról) vagy céltudatos vezetői beavatkozás eredményei. Figyelmünket a továbbiakban alapvetően ez utóbbi esetre koncentrálnak. A vállalati életben a szervezeti változtatások kérdése a radikális gazdasági-társadalmi, piaci és technológiai változások megjelenésével és tartóssá válásával már jó ideje a figyelem középpontjában áll.

A közigazgatás többször és különböző területeken próbálkozott a változtatásokkal, mégis a stabilitás, a változatlanság fellelőváráként él a közfelfogásban. Tapasztaljuk ugyan, hogy a közigazgatást szinte kivétel nélkül valamennyi kormány, különböző irányultságú és mélységű reformnak veti alá, azonban ezek előbb-utóbb lelassulnak, elmúlnak és a közigazgatási szervezetek lényegi sajátosságai csak keveset változnak.

Ennek egyik oka az, hogy a közigazgatás „hagyományos” reformjai döntően a szervezet formális jellemzőire, ezen belül is elsősorban a struktúrájára irányultak, miközben a szervezet lényegi folyamatai, így pl. technológiája, outputjai, informális döntési-hatalmi struktúrái vagy működési rutinjai minimális mértékben változtak csak meg.

Az érdemi szervezeti változások-változtatások kérdései várhatóan Magyarországon is tartósan és egyre hangsúlyosabban vannak/lesznek jelen a közigazgatás napirendjén.

Az mindenesetre egyértelműnek látszik, hogy valamilyen lényeges és tartós változást tudatosan előidézni egy közigazgatási szervezetben távolról sem egyszerű vezetői feladat.

Változtatási stratégiák és a változtatásra való reagálás: (Zaltmann-Dncan, 1977)

17. sz. táblázat: Vállalati stratégiák és a változtatásokra való reagálás

| Változtatási stratégia  | Jellemzői  |
|-------------------------|--|
| előmozdító, megkönnyítő | Jutalmak kilátásba helyezésével, vonzóbb munkakörülményekkel teszi könnyebbé a változás megvalósítását                                   |
| átnevelő                | Az emberek értékrendjét, gondolkodásmódját, viselkedését igyekszik megváltoztatni a kialakult rutin visszatanulása ellen                 |
| meggyőző                | Érveket, indoklásokat, konkrétumokat korrekt módon vagy szándékosan eltorzítva mutat be, így fogadtatja el a változás hasznosságát.      |
| hatalmi                 | A változást kezdeményező magasabb beosztását, a befolyása alatt állók függő helyzetét használják ki. Utasítanak, kényszerít alkalmaznak. |

A változás fogadtatása különféle lehet. A szervezet tagjai kedvezően reagálhatnak, aminek három fajtáját ismerjük (Aronson 1992):

- A szervezet tagjai lehetnek engedelmesek – de csak kizárólag valamilyen jutalom ígérete vagy reménye, illetve büntetés veszélye miatt.
- Lehetséges reakció az azonosulás – amikor az érintett személy vonzónak, fontosnak tart valamely személyt vagy csoportot, és ezért képes elfogadni az értékeiket és alávetnie magát a csoportnak.
- Beépítés esetén a befolyásoló személyt megbízhatónak, hozzáértőnek ítéljük meg, ezért elfogadjuk magyarázatait, azokat beépítjük saját értékrendünkbe.

Változásvezetés esetén a három lehetőség megfelelő arányú keverékét érdemes alkalmaznunk. Tipikus vezetői hiba, ha hatalmunkat kihasználva környezetünket folyton az engedelmességre kényszerítjük. Kétségkívül hosszabb távú eredménnyel kecsegtet, de hatását tekintve fontosabb, ha az azonosulást személyes képességeinkkel, hitelességünkkel érzük el, és így próbáljuk meg a változást előmozdítani.

#### *A változással szembeni ellenállás*

A változás ellen ható tehetetlenség sokféle forrásból táplálkozik mind egyéni, mind pedig szervezeti szinten. Az önmegerősítés szükséglete („én eddig is mindent jól csináltam”), az ismeretlentől való szorongás, a kialakult tradíciók, érték- és normarendszerek iránti tisztelet ugyanúgy ide tartozik, mint a jövedelem, a presztízs és a hatalom szervezeten belüli megoszlásában kialakult status quo őrzésének szándéka.

Bizonyos személyek, csoportok egyenesen ellenérdekeltek a változással szemben, mivel csökken a hatalmuk, vagy több munkát kell végezniük. Ha az emberek nem ismerik, nem értik vagy félreértelmezik a változást, úgy ez is ellenálláshoz vezethet.

A változásban érintetteknek eltérő értékelése, információja van ugyanarról, a problémát más-más oldalról látják, eltérő következtetéseket vonnak le. A szakmai viták kifejezetten hasznosak lehetnek ebben a körben. Az intolerancia ugyancsak a változásokkal kapcsolatos ellenálláshoz vezet, mert félnek a szervezet tagjai, hogy nem képesek az új ismereteket elsajátítani, viselkedési formákat megtanulni.

A közigazgatási reformok kapcsán közszolgálati tisztviselők magunk is tapasztaljuk a változásokat, amelyekhez alkalmazkodni nem könnyű feladat.

A közigazgatási reform megváltoztatja a közigazgatási szervezetek lényeges jellemzőit, mint pl. a működési folyamatokat, a technológiát, a struktúrát, a szervezeti kultúrát, a megszokott hatalmi viszonyokat, a szervezeti magatartást. Éppen ezért a közigazgatásban is a változások tudatos kezelése alapvető fontosságú, hiszen e nélkül a reform könnyen kudarcot vallhat, akkora szervezeti és egyéni ellenállás várható.

A közigazgatásban is számos példát találunk – hasonlóan bármely szervezethez – azokra a tényezőkre, amelyek a szervezeti változásokat előidéznek.

Ilyenek pl. a létszámleépítések, a különböző szervezetek összevonása, hivatalok bezárása, a munkavégzés rendjének alapvető megváltozása stb. A közszolgálati tisztviselőkből, mint a szervezet tagjaiból, a változások ún. egyéni ellenállást váltanak ki, mert bizonytalanságot éreznek, félnek az ismeretlentől, mert anyagi és/vagy személyes érdekük ezt kívánja, mert féltik a munkahelyüket stb.

Ugyanakkor megfigyelhetjük a szervezeti ellenállást is, amelynek oka lehet a fenyegetett hatalmi pozíció, a megváltozó erőforrás-elosztás, a szervezet pusztaság létezése, a berögzült rutinok stb.

### **2.5.3. Az ellenállás kezelése**

A szervezeti változtatásokkal kapcsolatos célszerű vezetői megközelítés számos vizsgálat célkeresztjében megjelent. Így pl. az egyik lehetséges megközelítésben a szervezeti változással kapcsolatban – a változás szervezeti és környezeti feltételeitől függően – négyféle változtatási taktikát különíthetünk el.

1. A rásegítő taktika az alulról jövő, azaz már meglévő változtatási szándéknak „segít alá”. E taktika feltételezi, hogy a változtatás szükséglete és a célt leíró jövőkép már kialakult az érintettekben, továbbá létezik az a kölcsönös bizalom, amely a felülről jövő támogatás nyújtásához és elfogadásához egyaránt szükséges.
2. A felvilágosító-oktató taktika az érintettek racionalitására épít; arra a feltételezésre, hogy a szóban forgó változtatások szükséges és hasznos voltát demonstráló tények és összefüggések súlya alatt azok belátják, elfogadják és támogatják az adott változtatás végrehajtására irányuló vezetői szándékot.
3. A manipulatív taktika – a felvilágosító-oktató taktikával szemben – nem az érintettek racionalitására kíván hatni, hanem elsősorban érzelmeik, attitűdjeik révén. Mindeközben eszközeit tekintve is kívül lép az „objektív tények” világán, amennyiben, elnevezésével összhangban, az információk szelektálása, csoportosítása és tálalása révén is igyekszik hatását kifejteni. Használata a lelepleződés veszélye miatt kockázatos, ugyanakkor a változáshoz szükséges támogatás és egyéb erőforrások hiánya esetén szükséges lehet.
4. A hatalmi taktika végezetül alapvetően a kényszer és a szankciók-büntetések eszközeivel operál. Akkor alkalmazható, ha a hatalom gyakorlásához szükséges erőforrások ténylegesen rendelkezésre állnak, és ha gyors és áttörésszerű eredményt kell elérni. Ezt a módszert már csak akkor vessük be, ha minden más eszközünk (pl. jutalom megvonása, elbocsátással fenyegetés) kudarcot vallott.

Kiegészíthetjük a fenti módszereket a képzéssel, kommunikációval, hogy az érintettek megértsék, befogadják az új gondolatokat, munkamódszereket. A nagymértékű változásokat követően segíthetjük, támogathatjuk munkatársainkat pl. rendkívüli szabadsággal, empatikus viselkedéssel. Az ellenérdekelte felekkel vagy csoportokkal a tárgyalásos, megegyezéses formát is alkalmazhatjuk. Ezzel könnyen meggyőzhetjük a munkatársakat, azonban ennek végigvitele elég hosszadalmas folyamat lehet.



### 3. Folyamatmenedzsment

#### 3.1. A vezetés folyamata, folyamatmenedzselési megközelítés

*Henri Fayol* (1918) *Ipari és általános vezetés* című alapmunkájában a szervezetek tevékenységét – függetlenül azok nagyságától – hat csoportba sorolta: műszaki, kereskedelmi, pénzügyi, biztonsági, számviteli és vezetési tevékenységek.

Azt állította, hogy míg az első öt funkció jól körülhatárolható, és nem dolga az, hogy meghatározza a szervezet átfogó cselekvési tervét, kialakítsa belső szervezetét, koordinálja az egyes tevékenységeket, összhangot teremtsen az erőfeszítések között, addig a vezetési tevékenység bővebb magyarázatra szorul. Fayol szerint vezetni annyit jelent, mint tervezni, szervezni, közvetlenül irányítani, koordinálni és ellenőrizni. A vezetési funkciót világosan elkülöníti a többi érdemi funkciótól, és azt mondja, hogy maga a vezetési tevékenység nem kiváltság, és nem csak a vezetők egyoldalú kötelezettsége, mivel a vezetői funkciók gyakorlása megoszlik a szervezet felső és alsó szintje között.

Vezetési elveket határozott meg, amelyekről azt állította, hogy minden olyan eszköznek, szabálynak, amely megkönnyíti a működést, erősíti a szervezetet, mindaddig helye van a vezetési tevékenységben, amíg a gyakorlat beigazolja annak létjogosultságát.

*Fayol 14 vezetési alapvetet* különböztetett meg: munkamegosztás, tekintély, fegyelem, az egyszemélyi vezetés, az irányítás egysége, a részérdekek alárendelése az általános érdekeknek, bérezés, centralizáció, hierarchia, rend, méltányosság, a munkaerő-állomány stabilitása, kezdeményezés, valamint a dolgozók egysége.

#### 3.2. A vezetés folyamatai

A vezetés alapvető feladata, hogy biztosítsa a szervezet folyamatos működését, ezen belül az emberek és a technikai eszközök, valamint az egyes emberi tevékenységek és a munkafolyamatok összehangolását, az emberek rábírását a szervezeti cél elérésére. Mindezek keretében a vezetőnek szabályoznia kell az eseti feladatok végrehajtását, valamint az ismétlődő, a rendszeresen végzett tevékenységeket, és biztosítania kell az ezekhez szükséges feltételeket. A vezetés technikai oldalát képezi az egyes tevékenységek összehangolása, az ésszerű megoldások, módszerek és eljárások keresése és alkalmazása, amivel a munka hatékonyságát fokozhatjuk. A vezetés társadalmi oldalát az emberre ható tevékenység jelenti, vagyis a munkamegosztáson alapuló, célorientált, komplex tevékenységek. A vezetői tevékenység egyes mozzanatait tekintetében időrendi és logikai kapcsolatokat találunk, amelyeket a társadalmi tapasztalat és a tudományos gondolkodás egyaránt igazol.

A vezetési tevékenység, mint komplex folyamat, az alábbi funkciókat tartalmazza:

- a tervezést,
- a döntést,
- a szervezést,
- az ellenőrzést.

A vezetés akkor valósul meg, ha a vezető ténylegesen gyakorolja az egyes funkciókat. Ugyanakkor a szervezetek mai képe azt mutatja, hogy a vezetők gyakran alkalmaznak olyan eszközöket, amelyekkel egyfelől saját magukat tehermentesítik, másfelől munkatársaikat felelősséggel és feladattal ruházzák fel.

A korszerű szervezetirányításban a bevonás és delegálás ma már elengedhetetlen és a motiváció, a felelősségvállalás erősítése szempontjából fontos vezetői eszközök.

A delegálás szó szerinti jelentése megbízni, feljogosítani, meghatalmazni, feladatokat kiosztani, de manapság inkább a feljogosítás, felhatalmazás kifejezéseket értjük rajta. A delegálás a vezetési eszköztár része, olyan tevékenység, amely önálló feladatcsoportok, komplex munkafeladatok teljes átadását jelenti olyan munkatársainknak, akiket fejlesztettünk, arra alkalmassá tettünk. Delegáláskor a vezetőnek meg kell engednie, hogy beosztottja saját útján végezze el a munkát, el kell viselnie az ebből adódó eltéréseket. A delegálásra mind a dolgozónak, mind a vezetőnek szüksége van. Előbbi esetében motivációs eszköz, utóbbinál a tehermentesítés eszköze.

Hiába tudjuk, hogy a delegálás fontos és szükséges, mégis gyakran tapasztaljuk, hogy megvalósítani nem könnyű. A leggyakrabban előforduló gátló tényező a félelem.

A vezető fél, hogy a beosztottja nem képes megfelelően elvégezni a munkát, esetleg éppen attól fél, hogy túl jó munkát fog végezni, ami a vezetőre esetleg rossz fényt vet.

A delegálás fontossága mellett fel kell hívnunk a figyelmet arra is, hogy vannak feladatok, amelyek nem delegálhatóak. Ezek:

- A túlságosan kockázatos feladatok, esetleg a bizalmas, biztonsági kérdések, amelyek kizárólag a vezető szintje számára fenntartottak.
- Az olyan feladatok, amelyek meghaladják a beosztottak szakértelmét és tapasztalatát.
- Azok a feladatok, amelyek a beosztottak fegyelmezésével foglalkoznak.

A bevonás mindig magában hordja a felelősség, hatáskör delegálását is. A bevonás a motiváció eszköze, hiszen a munkatárs, aki érzi vezetője bizalmát, lelkesebben vesz részt a problémák megoldásában, jobban azonosul a szervezet céljaival. A bevonás részvételt is jelent. Ennek vannak olyan alapvető feltételei, amelyek hiányában nem várható el a siker. Fontos, hogy a bevonás legyen őszinte, és a megoldandó probléma legyen annyira fontos, hogy a munkatársunk kellő energiát fordítson rá. A vezető fogadja el az adott témában a beosztott döntését, és olyan munkatársat válasszon a feladatra, aki megfelelő szaktudással rendelkezik a területen.

### **3.2.1. A tervezés**

A tervezés más megfogalmazásban előrelátás, a jövőbeni cselekvések irányának és feltételeinek meghatározása, rendszerbe foglalása, esetünkben a szervezeti célok megfogalmazásával foglalkozik. A tervezés, a terv és a tervszerűség olyan, egymással szoros kapcsolatban álló fogalmak, amelyek magukba foglalják a társadalom és annak alrendszerei, az azokat alkotó szervezetek és az egyes ember céltudatos tevékenységét, de fogalmuk külön-külön is meghatározható. A tervezés olyan céltudatos szakmai-szellemi tevékenység, amely a múlt és a jelen adataira (elemzéseire) építve, valamint a jövőben várható feltételrendszer figyelembevételével gondoskodik a későbbi célok megvalósítását szolgáló cselekvési program összeállításáról.

Ezzel szemben a terv a tervezés eredménye, amely meghatározott rendben, szerkezetben tartalmazza a célokhoz rendelt eszközöket, időtényezőket és egyéb feltételeket. A tervszerűség pedig egy általános követelményrendszer, amelynek minden vezetési és tervezési folyamatban érvényesülnie kell. Ez biztosítja a szisztematikusságot a tervezési munkában.

Minden rendszert és annak alrendszereit különféle tartalmú és távlatú tervek szövik át, optimális esetben ezek egymással rendezett kapcsolatban vannak, közöttük hierarchizált viszonyrendszer fedezhető fel. A vezetés folyamatában a tervezési funkció a döntés-előkészítő szakasz része, melynek keretében a vezető kidolgozza a vezetett szervezet célkitűzéseit, gondoskodik a különféle tervek összehangolásáról, valamint biztosítja a tervcélok (feladatok) eredményes végrehajtásának komplex feltételrendszerét.

Tárgyuk, hatókörük, időtartamuk vagy szerepük szerint különféle tervfajták alakultak ki, amelyekből a teljesség igénye nélkül vegyünk szemügyre néhányat:

- A legátfogóbb tervfajták a stratégiai célokat megfogalmazó társadalmi-politikai, gazdasági és más, különösen fontos területek alaptervei. Ezek többnyire hosszabb távra (8-10 évre, esetleg ennél hosszabb időszakokra) szólnak, esetenként komplex célokra irányulnak.
- A taktikai tervek az általános célkitűzéseknek alárendelt tartalommal készülnek, operatív program meghatározására vállalkoznak, és rövidebb időszakot fognak át (3-5 év).
- Valójában a taktikai tervek sorába tartoznak a stratégia tervek egyes részterületeinek végrehajtását célzó operatív tervek. Ezek már a konkrét cselekvések tartalmi, időrendi, szervezési, pénzügyi, jogi (stb.) elemeit veszik számba; jellemzőjük a nagyfokú pontosság és részletezettség. Általában 1-3 évre szólnak.

Az alapján, hogy milyen földrajzi területre készültek a tervek, lehetnek országos, regionális vagy települési tervek. Attól függően, hogy a tervek célrendszere milyen széles tartalmi sávban fogalmazódott meg, beszélhetünk komplex, ágazati, illetve egyes feladatcsoportok (feladatok) alapján összeállított tervekről is. Az egyes tervek értelemszerűen több ismérv alapján, több típusba is sorolhatóak.

A vezetés egyik kiemelt feladata, hogy a saját szervezetében (az adott alrendszerben) folyó tervező munkát vezesse, azért felelősséget vállaljon. Mivel a vezető a szervezet tevékenységének egészéért felel, számára a döntés-előkészítés, a célmeghatározás elsődleges feladatokat jelentenek.

Ez a tevékenység több, egymást kiegészítő és feltételező szálon halad (pl. gazdasági, szervezeti, humánpolitikai célok és tervek), amelyek közvetlen iránymutatást és összehangolást igényelnek, meg kell teremteni az egyes alrendszerek közös szemléletét, az egy irányba haladás szükségességét. Erre kizárólag a vezető képes, egy részleg vezetője nem, hiszen a vezetői informáltság teljesebb körű, az irányítási koncepciókat, távlati célokat közvetlenül ismeri, sőt lehetnek olyan ismeretei, információi, amelyekkel kizárólag ő rendelkezik.

#### *A tervezés, előkészítés egyik fontos eszköze a tájékozódás és információgyűjtés.*

Vezetési szempontból információ minden olyan új ismeret, közlés (adat, hír, követelmény, jogszabály, természeti és társadalomtudományi törvényszerűség stb.), amely a vezetői munka ellátásához szükséges, amely nélkül nem valósítható meg a tudatos vezetői tevékenység, s nem hozható megalapozott döntés. Különbséget kell tennünk az adat és az információ között.

Az adat bármilyen hír, közlemény, amit felfogunk, érzékelünk, vagyis a közlés formája, valamilyen rögzített információ. Az információ az adatnak az a része, amelynek újdonságtartalma van számunkra. Tehát az adat és az információ között speciális kapcsolat van, sokszor írják, az információ nem más, mint értelmezett adat. Az egyes szervezetek, valamint a vezetők által meghozott döntések információs szükséglete eltérő. Minden szervezet, illetve vezető egy meghatározott információs rendszer keretei között jut hozzá a szükséges információkhoz. Az információs igények, szükségletek tartalma, mennyisége attól is függ, hogy az adott vezetés hol helyezkedik el a rendszerben. A szervezet erős vertikális (függőleges) tagozódása esetén a magasabb szintekre elsődlegesen az általános, vagy stratégiai információk jutnak el, míg a közvetlen vezetés a konkrét információkkal is rendelkezik.

Azt a folyamatot, amely az információ megszerzésével kezdődik, majd az információ feldolgozásával, ellenőrzéssel, továbbításával, értékelésével folytatódik, és végül a felhasználással zárul, „információs-láncnak”, vagy „információs ciklusnak” nevezzük.

Külön is szólni kell a vezetői információs rendszerről, amely a szervezeti információn belül helyezkedik el, speciális igényeket elégít ki, de csak az adott szervezet célkitűzéseivel összhangban van létjogosultsága. Ma már a vezetői információs rendszerek (VIR) menedzsment és döntéstámogatási eszközök, amelyek nagymértékben támaszkodnak a szervezetben összegyűjtött adatokra, kezelt adatbázisokra.

Attól függően, hogy milyen vezetői feladatot támogatnak, ismerünk döntéstámogatási rendszereket és végrehajtoi információs rendszereket. Ezek általában interaktív, számítógépes alapú rendszerek, amelyek nagymértékben képesek alkalmazkodni a felhasználói igényekhez. Az információk optimális hasznosítása nagymértékben függ az információs szintek összehangolásától, vagyis hogy az információk oda jussanak el, ahol azokra szükség van, és azok mennyisége és minősége (feldolgozottsága) ne haladja meg az adott szervezeti egység feladatköre által megkívánt (indokolt) mértéket.

A vezető az információs taktikák révén is képes befolyásolni:

- **Információ-visszatartás:** az egyik legveszélyesebb vezetői taktika az információ visszatartása. Ez a vezetői hatalom fenntartásának, biztosításának egyik lehetséges útja, hiszen mind a szervezeten belüli, mind a szervezeten kívüli információ a vezetőt keresi. A fontos információk több mint ötven százaléka szóban hangzik el. Ennek következtében a szervezete leginformáltabb tagjává válhat, és az információk jelentős részét a fejében tárolja, ezáltal biztosítja elsődleges szerepét a szervezeti struktúrában.
- **„Gumicsont”:** ennek a sajátos vezetői taktikának az a jellegzetessége, hogy a vezető valamely információ visszatartása, illetve figyelem elterelése végett olyan információt nyújt, amely kapcsolatban van az adott helyzettel, azonban nem egészen pontos, vagy helyes, tehát nem a szükséges információt szolgáltatja. Azaz a beosztottak elrágódhatnak rajta, ezzel foglalkoznak, ahelyett, hogy felismernék valamely más tényező fontosságát, és így a vezető szabad kezet kaphat adott terve megvalósításában.
- **„Forró krumpli”:** ez a beosztottak eszköze a vezetővel szemben. A beosztottak olyan híreket – álhír is lehet – juttatnak a vezetőnek, amelyet az fontosnak ítél meg, ezáltal lefoglalja őt. Mivel figyelme így nem megfelelően koncentrált, a dolgozó viszonylag szabadabb légkörben végezheti tevékenységét, valamint a kevésbé fontosnak tartott feladatra koncentrálnak, anélkül, hogy a vezető felismerné annak fontosságát.
- **„Csöpögtetés”:** olyan vezetési taktika, amely manipulációra ad lehetőséget. A vezető részinformációkat nyújt a beosztottaknak egész helyett, ez az információ a feladatok elvégzéséhez éppen csak elegendő. Aki részinformációt kap, nem képes átlátni az egész folyamatot, megérteni a célt és a következményeket, emiatt nem képes önálló feladatmegoldásra, önálló döntéshozatalra. Állandóan rászorul a „mindent tudó, nélkülözhetetlen” vezetőre.
- **Elárasztás:** erről akkor beszélünk, amikor akkora tömegű információt zúdít a vezető a beosztottakra, hogy azok képtelenek különbséget tenni a fontos és kevésbé fontos elemek között, felismerni az összefüggéseket és megoldásokat a vezető közreműködése nélkül. Ez egyben igazolja a vezető rátermettségét, tájékozottságát és nélkülözhetetlenségét is.
- **Időzítés:** az információ időzítése is sajátos vezetői taktika. A „túl későn” adott információ egy-fajta kényszerítés, amikor is késő helyzet elé állítjuk a beosztottakat, kénytelenek elfogadni a vezető által felvázolt megoldásokat, döntést, mivel nincs idő más alternatívák átgondolására. A „túl korán” adott információ a tompítás eszköze.

### **3.2.2. A döntés**

A vezetői feladatok központi eleme a döntés, amely az alternatívák közötti választást jelenti. A vezető döntések sorozatával biztosítja a szervezet működéséhez szükséges feltételeket, határozza meg a célokat. A döntés előfeltétele, hogy felismerjük, észleljük, hogy konkrét helyzetben választási lehetőségünk van-e.

A döntéssel, mint kiemelt vezetési funkcióval, számos tudományág foglalkozik, s a vezetéselmélet is nagy teret szentel a témának.

Egészen a XI. századig elsősorban a filozófia foglalkozott a témával és abból az aspektusból, hogy egy cselekvés jó döntés volt-e, dilemmákat, kételyeket fogalmaztak meg, s elvont formában tették mindezt. Léteznek a döntések hasznosságát vizsgáló ún. közgazdaságtani megközelítések. Az adminisztratív modellek szerint nem az a fontos, hogy egy döntés eredményének bekövetkezése mekkora valószínűséggel bír, sokkal inkább az, hogy azt a döntési helyzetben lévő milyennek látja, milyenek a döntésről elképzelt jövőbeni elvárásai. A *Skinner-féle (1971) megerősítés modell* szerint, ha egy döntésünk beválik, szeretnénk azt megismételni, mivel ez olyan eredménnyel jár, amely a döntéshozót megerősíti. Skinner a pozitív megerősítés fontosságát is hangsúlyozza. Más felfogások az optimális és kielégítő döntések módszerére hívják fel a figyelmet. Vagyis ha ismerjük az összes lehetőséget, azok lehetséges eredményeit, és ha biztosan meg tudjuk állapítani az eredmények sorrendjét, akkor nagy valószínűséggel optimális döntést tudunk hozni.

2002-ben közgazdasági Nobel-díjat kapott *Daniel Kahneman* az ún. *kilátáselméletért*, amelyet a bizonytalansággal szembesülő döntéshozók valós viselkedéséről alkotott.

Az elmélet lényege, hogy az emberek előrejelzéseik és állításaik megfogalmazásakor rendszerint nem követik a várható hasznosság racionális kalkulációjának a szabályait, illetve az előrejelzés statisztikai törvényszerűségeit.

Bonyolult és kockázatos döntési helyzetekben gyakran leegyszerűsítik a problémát – s a helyzet racionális elemzése helyett – szubjektív érzéseikre, előítéleteikre hagyatkoznak, vagyis nem, vagy nem kellően veszik figyelembe a racionális magyarázatokat, érveket. A kilátáselmélet (prospect) a döntéshozó szubjektumát, mint pszichológiai szempontot értékelte a modellben.

*Harsányi János* arra dolgozott ki módszert, hogy hogyan lehet nem teljes információjú játékokat a "természet", mint döntéshozó beiktatásával tökéletes információjú játékokká átalakítani.

Egy játék lehet kooperatív vagy nem kooperatív. Az utóbbiban azzal találkozunk, hogy sokszor célszerű, ha bizonyos játékosok együttesen maximalizálják a profitjukat. Így előnyösebb lehet mindkettőjük számára a játék kimenetele, mint egyébként. (Számukra létezik egy olyan optimális stratégiaválasztás (*Nash-egyensúly*), amelytől egyiküknek sem éri meg egyoldalúan eltérnie, mert akkor biztosan rosszabbul jár.

A kevert stratégiás Nash-egyensúly egy többlépéses játékban pedig azt jelenti, hogy az egyes stratégiákat milyen valószínűség-eloszlás szerint érdemes választaniuk ahhoz, hogy optimális eredményt érjenek el.) Harsányi János a nyolcvanas években megjelent egyik cikkében *Reinhard Seltennel* közösen kidolgozta a nem kooperatív játékok általános megoldására szolgáló módszerüket, amiért 1994-ben közgazdasági Nobel-díjat kaptak John Nash-szel megosztva "a nem-kooperatív játékok elméletében az egyensúlyelemzés terén végzett úttörő munkásságukért". A döntési folyamat az alábbi mozzanatokból tevődik össze:

- a döntést igénylő helyzet felismerése;
- az érintett terület problémáinak elemzése;
- a döntési lehetőségek mérlegelése, a megoldási lehetőségek kiválasztása és kimunkálása; a lehetőségek mérlegelése, az ok és okozati összefüggések elemzése, a közvetlen és közvetett hatások számbavétele, az egyes alternatívák mellett és ellen szóló érvek számbavétele, az alternatívák várható következményeinek, kockázati tényezőinek a feltárása;
- a folyamat legfontosabb szakasza a döntés vagy választás;
- a döntés elhalasztása, amennyiben nincs elegendő információnk, vagy van, de azok nem támasztják alá a döntésünket;
- a döntés végrehajtása (szervezéssel, koordinációval);
- ellenőrzés.

A döntések meghozatala előtt fel kell tárnunk a kockázati tényezőket azok súlya és a bekövetkezés esetén elért hatása tekintetében.

A döntéseinket számos bizonytalansági tényező is befolyásolhatja, ami információhiányból, esetleg tudáshiányból fakad. Jelentősége lehet annak, hogy a döntéshozó milyen racionális elveket érvényesít a döntések meghozatala során.

A döntések főbb típusai:

- várható hatására tekintettel megkülönböztethetünk stratégiai és taktikai döntést;
- a döntés és a jog kapcsolata alapján jogi hatást kiváltó és jogi hatás nélküli döntéseket ismerünk;
- a címzettjei és a döntések ereje szerint normatív és konkrét (egyedi) döntések lehetnek.

**Charles B. Handy** (1986) a döntéshozatal öt különböző változatát ismerteti:

- döntés tekintélyalapon,
- többségi döntés,
- döntés közmegegyezéssel,
- kisebbségi döntés,
- döntés válasz hiányában.

A szervezetekben vagy egyszemélyi, vagy testületi vezetési szervezeti forma érvényesül. Egyszemélyi döntések a vezetői megbízatással rendelkező vezető rendelkezései.

Az egyéni döntéshozatalt akkor érdemes alkalmaznunk, ha rövid idő áll rendelkezésünkre, a vezető rendelkezik a döntéshez szükséges összes adattal, a döntés adatai bizalmasak, nem oszthatók meg a csoportok tagjaival, a csoportok nem képesek a döntések meghozatalára, esetleg a vezető túlzott dominanciája figyelhető meg a szervezeten belül.

Általában a szervezetekben kevés olyan döntés van, amelyet ténylegesen csak egy személy hoz meg. Elterjedtebbek a csoportos döntéshozatali eljárások, s ennek tudományos magyarázatát az adja, hogy kutatások igazolták, a csoportok általában megalapozottabb döntésekre képesek.

Vannak esetek, amikor a csoportok egyhangúan döntenek (konszenzus), van, amikor ún. *minősített többséggel*, de a legáltalánosabb döntési technika az egyszerű szótöbbség, az 50%+1 szavazat. A japán vezetési iskola mindig is vitatta az 50 % + 1 többségű döntések demokratikusságát. Azt vallják, hogy ez nem több, mint az 50 % + 1 diktatúrája az 50 % - 1 felett.

A döntés időpontjában meglévő egyszerű többség a későbbiekben a végrehajtás folyamatában általában kisebbségbe kerülhet, ami a végrehajtást megnehezíti vagy akár meg is akadályozhatja. Ezért irányozza elő a konszenzusos döntést, ami ott általánosan elfogadott.

A testületi vezetés esetén a döntések kötött eljárási rendben keletkeznek. A csoportos döntéshozatalt akkor alkalmazzuk, ha kreativitás szükséges a döntéshez, a megoldási módok és adatok a csoporton belül megtalálhatók, a csoport tagjai egy megoldást megértenek, támogatnak, elfogadnak. A csoportos döntéshozatal akkor is előnyös, ha a probléma komplex, ezért sokféle tudás kell a megoldásához, nagyobb kockázatra van szükség. Csoportos döntés esetében a döntés elfogadhatósága nő, egyszerűbb a koordináció és könnyebb a kommunikáció, több alternatívát és információt lehet feldolgozni.

Hátránya, hogy hosszabb ideig tart, mint az egyéni döntés, esetleg előfordulhat, hogy csoportok nem tudnak dönteni, vagy kompromisszumra jutni, esetleg a csoporttagok rivalizálása hátráltatja a munkát.

A döntésekkel szemben támasztott általános követelmények:

- szakmai megalapozottság;
- a döntés-előkészítő funkciók maradéktalan teljesítése;
- döntési hibák (veszteségforrások) elkerülése: pl. a szükséges időtényező lerövidítése; a késedelmes döntés, a kockázatvállalás halogatása;

- a jogszerűség betartása;
- a célszerűség elvének alkalmazása;
- a döntés várható hatásának előzetes felmérése;
- a döntések rendszerszemléletű megközelítése.

### **3.2.3. A szervezés**

A szervezés az a vezetési funkció, amely a vezetői döntések végrehajtására irányul, megteremti annak feltételeit. A szervezés azonban nem csak a végrehajtási szakaszban jelenik meg, hanem már az előkészítés, a tájékozódás és információgyűjtés sem valósulhat meg szervezési munka nélkül. De fontos tudatosítanunk, hogy a szervezés a vezetési tevékenység része.

Ennek keretében a vezetőnek gondoskodnia kell arról, hogy

- a szervezet tevékenysége a döntésnek (célnek) alárendelten, annak szolgálatában történjék;
- az optimális eredményt a legkisebb ráfordítással érje el a szervezet;
- a munka folyamatában ésszerű és megfelelő minőségi és mennyiségi munkamegosztás legyen;
- a munka ütemezése és az intenzitása feleljen meg a szervezeti célnak,
- az egyes, végrehajtásban közreműködő szervezeti egységek támogassák egymást a megvalósítás során.

A jól szervezett munkahelyre az a jellemző, hogy minden személy, minden szervezeti egység ismeri feladatát, és a vezető gyakori, operatív beavatkozásai nélkül is eredményesen működik, vagyis a vezetőnek csak kivételesen kell beavatkoznia. Létezhetnek azonban olyan helyzetek, amikor a vezetői beavatkozás nem kerülhető el. Ilyen, amikor a szervezet működésének akár belső, akár külső körülményei jelentősen megváltoznak, vagy amikor új feladatok jelennek meg a szervezet életében. Ilyenkor a vezetői beavatkozás az egyes folyamatokba szükségszerű, és nem halogatható. A vezetői közreműködés tehát a folyamatosan megjelenő újabb feladatokhoz, a döntést igénylő helyzetekhez kötődik. Mindezek azt igénylik, hogy a vezető az adott szervezet belső viszonyait és külső kapcsolatait állandóan figyelemmel kíséresse, és szükség esetén aktívan avatkozzon be. Vezetői döntésekkel állítsa helyre az esetlegesen meglazuló belső rendet, terelje kedvező irányba a külső kapcsolatokat.

Másik vezetői feladat a munka koordinálása. Erre akkor van szükség, amikor egy összetett feladat megköveteli a részegységek tevékenységének összehangolását. Akkor is a koordinációt hívja segítségül a vezető, amikor az egyes leosztott területek nem működhetnek a korábbi rendben, mert a humán vagy egyéb körülményekben jelentős változás következett be. Ilyen esetekben a vezetői beavatkozás nem kerülhető el. Szervezési feladatok körében napi feladatként jelenik meg a munka kiadásával kapcsolatos vezetői tevékenység is, amely tartalmilag utasítás. Itt követelmény, hogy a vezető ne csak az elvégzendő feladatot, hanem szükség esetén a feladat elvégzésének módját is határozza meg, egyben gondoskodjon a végrehajtás feltételeiről is. A napi vezetői (szervezési) munka része a szervezet képviselője, a külső szervezetekkel való kapcsolat, a szervezet és a partner szervezetek közötti együttműködés fenntartása is.

### **3.2.4. Az ellenőrzés**

A vezetési funkciók tekintetében az ellenőrzés olyan folyamat, amely a szervezetben folyó tevékenység minőségjegyeinek, célszerűségének és irányának megállapítására törekszik. Ezen kívül az ellenőrzés vezetői eszköz is, amivel biztosítja, hogy akarata, utasítása megfelelően érvényre jusson. Az ellenőrzés tehát olyan vezetési funkció, amely a vezetési ciklus befejező mozzanata. Ugyanakkor itt is fontos hangsúlyozni – akárcsak a többi vezetési funkciónál –, hogy az ellenőrzés, mint tevékenység, értelemszerűen jelen van a tervezés és a szervezés szakaszaiban is.

Az ellenőrzési funkció minősíthető visszacsatolásnak, amely a vezetés számára információ, annak felmérése, hogy a feladat végrehajtása megtörtént-e vagy sem, de tükrözi a célok jó vagy rossz irányát, a szervezés hatékonyságát is. Természetesen az ellenőrzés magában foglalja az értékelést is, vagyis a következtetések levonását. A vezetés ellenőrzési funkciójának megfelelő gyakorlásához ki kell alakítani az ellenőrzés rendszerét, szervezeti megoldásait és eljárási szabályait. Az ellenőrzésnek különböző formáit és típusait alakította ki a gyakorlat. E sokféle megközelítésből az alábbi néhány ellenőrzésfajta bemutatása segítheti elő az ellenőrzés vezetési funkcióként való megismerését:

- Időbeli összefüggések alapján működés közbeni és utólagos ellenőrzést különböztetünk meg. A működés közbeni ellenőrzés megteremti annak lehetőségét, hogy a vezetés menetközben is meggyőződjön döntése időarányos végrehajtásáról, operatív beavatkozásra ad lehetőséget, fegyvelmező és nevelő szerepének érvényesülésére nagyobb esélyt ad. Az utólagos ellenőrzés már az elvégzett, lezárt munkafolyamatokra vonatkozik.
- Az ellenőrzött tevékenység terjedelme és jellege alapján eseti, téma-, általános és komplex ellenőrzési formákkal találkozunk.
- A jogosultság terjedelme alapján vezetési, irányítási, felügyeleti és ellenőrzési jogon végzett ellenőrzést különböztetünk meg.
- Az ellenőrzést végző szerv jellege szerint van hatósági ellenőrzés (ez nem tipikusan a vezetői ellenőrzés fajtája, sokkal inkább állami ellenőrzési eszköz) és vannak a társadalmi ellenőrzés különböző megnyilvánulási formái.
- Az ellenőrzést végző és az ellenőrzött szerv (személy) egymáshoz való viszonyát illetően belső vagy külső ellenőrzés valósul meg.

Az ellenőrzés módszerei közül csak azokra utalunk, amelyek a vezetési tevékenység és ezen belül az ellenőrzési funkció gyakorlása szempontjából fontosak.

#### *Az ellenőrzés általános módszerei:*

1. A helyszíni ellenőrzés: amely lehetővé teszi az írásbeli dokumentumok, iratok vizsgálatát, a munkafolyamatok közvetlen megfigyelését, az ellenőrzött szervek dolgozóinak, az együttműködő szervezetek képviselőinek vagy a vizsgált szerv szolgáltatását igénybe vevő személyi kör véleményének megismerését.
2. Az ellenőrzött szerv beszámoltatása, tájékoztató kérése.
3. Más szervek ellenőrzési megállapításainak felhasználása.

Az ellenőrzés megszervezése a vezető általános és napi feladatainak része. Kiindulópont lehet az ellenőrzési terv vagy a vezető operatív döntése. Az ellenőrzés egyes szakaszai általában előre meghatározott eljárási rend szerint történnek. Az ellenőrzések előkészítése során elsőként meghatározzuk az ellenőrzés célját, majd ellenőrzési munkacsoportot hozunk létre, biztosítjuk az ellenőrzési munka zavartalanságához szükséges feltételeket. Ezt követi az ellenőrzést végzők felkészülése az ellenőrzési témakörökből, az ellenőrzött szervekből, személyekből. A következő lépésben meg kell terveznünk az ellenőrzés időrendi lebonyolításának rendjét, valamint az értékelés fázisait (idő, színhely, résztvevők).

Az ellenőrzéssel szemben támasztott követelmények a tényszerűség és az objektivitás.

Az ellenőrzés eredményeinek hasznosítása alapvető vezetői feladat, az eredményes működés egyik előfeltétele. Az ellenőrzés valójában csak akkor eredményes, ha annak tapasztalatai mind az ellenőrzött, mind az ellenőrző szerv (személy) munkájában hasznosíthatók. Az ellenőrzés csak akkor érheti el a célját, ha annak eredményeit felhasználjuk:

- az ellenőrzött munkafolyamatok, a munkavégzés színvonalának javítására;
- az elért eredményeink megtartására, önmegerősítésre, hogy jól dolgozunk,
- a vezetés hatékonyságának növelésére;
- a vezetői döntés esetleges utólagos korrekciójára;



- ösztönzésre, motiválásra, nevelésre, szakmai képzésre, tanulásra, esetleg fegyelmezésre;
- az ellenőrző és ellenőrzött szerv további együttműködése alapjainak, formáinak megerősítésére.

Az ellenőrzési funkció gyakorlása a vezető számára egyszerre jogosultság és kötelezettség, amely nem hanyagolható el anélkül, hogy annak a szervezet működésére ne lenne negatív hatása.

### **3.3. A közigazgatás működési folyamatai és támogató technikái**

#### **3.3.1. Az Új Közmenedzsment (New Public Management) általános vonásai**

„A közmenedzsment igazgatásszervezési és kormányzási politikai mozgalomként futott be nemzetközi karriert. Az angolszász országokból indult, aztán több-kevesebb intenzitással mindenütt érvényesülni tudott a modern polgári világ országaiban. Legtöbbször az angol elnevezésével, *New Public Management*, jelöljük az irányzatot, ami elsősorban a hagyományos weberi bürokráciamodelttől való eltérést fejezi ki.”

Az Új Közmenedzsment nem pontos, tudományosan definiált fogalom; némi egyszerűsítéssel azonban az alábbi fő megállapításokat tehetjük a fejlett országokban – és többé-kevésbé számos más országban, így Magyarországon is – kibontakozó, a közigazgatás lényegi fejlesztését célként kitűző mozgalomról.

Egyrészt előtérbe kerül az állami szerepvállalás további növekedésének megakadályozása, illetve mértékének visszaszorítása, az állam leépítése, a deregulációs folyamatok felgyorsítása.

Másrészt a teljesítményszempont (hatékonyság, eredményesség, költségtakarékosság) nagy hangsúllyal jelenik meg az állami szférában maradó tevékenységekkel, funkciókkal, szervezetekkel kapcsolatban, jellemző a piaci mechanizmusok átvétele, kiterjesztése, az ott bevált gyakorlatok alkalmazása a közszférában.

Harmadrészt előtérbe kerülnek a közigazgatás, az állami szféra hatékonyságának, működési színvonalának, a nyújtott szolgáltatások minőségének a követelményei, valamint a rendszer kinyitása a civil szféra irányába (*Public Privat Partnership*) a köz- és a magánszféra kapcsolatfelvétele és az erőforrásaik összevonása közcélok megvalósítása érdekében. (Az állam szerveződésének 3 nagy pillére a kormányzati/governmental, üzleti/forprofit és civil/nonprofit szervezetek rendszere.)

*A közigazgatás fejlesztésének eszköztára igen sokszínű. A főbb megoldások:*

- az ún. piaci típusú mechanizmusok: pl. a szolgáltatók kötelező versenyeztetése, közbeszerzés;
- a piacok működését szimuláló szervezet- és szabályrendszerek létrehozása;
- közigazgatási-közszolgáltatási tevékenységek kiszervezése magánvállalatok részére;
- ügynökségi elven működő szervezetek az állami hierarchiában – különösen a területfejlesztési feladatok ellátásában;
- a közigazgatási szervezetek hatékony működését és vezetését támogató, nagyrészt – bár korántsem kizárólag – a vállalati szektorból átvett vezetési-szervezési (menedzsment) elvek és technikák fokozott alkalmazása, TQM;
- szervezeti és döntési decentralizáció: azaz az operatív jogosítványok alacsonyabb szintre való delegálása és a nagy, vertikálisan integrált szervezetrendszerek szétdarabolása (végül is a hierarchiák eliminálása, „lelapítása”);
- a fogyasztó- és ügyfél-orientáció, a fogyasztói megelégedettség és a minőségi kiszolgálás szempontjainak, a közigazgatás, mint szolgáltató tevékenység hangsúlyozása.

Fontos azonban megemlítenünk azt is, hogy a New Public Management mellett megjelentek egyéb közmenedzsment irányzatok is, amelyek az állam szervezésével és működtetésével kapcsolatban más-más prioritásokat javasoltak.

A *Public Choice* (Közösségi Választások) elmélete azt hangsúlyozza, hogy a modern állam idejétmúlt, és nem tud hatékonyan működni, mivel a politika nem képes megállítani az állam növekedését. Az állam a terjeszkedés miatt egyre nagyobb összegeket von el a gazdaságból, beavatkozásai miatt torzítja a gazdaságot, a versenyt. Az irányzat szerint a kormányok túlzott hatalmat gyakorolnak, a köztisztviselők pedig csak saját érdekeiket szolgálják, amivel szemben a politika tehetetlen. Az javasolja ezért, hogy csökkenteni kell a bürokráciát és növelni a piac szerepét.

A *Good Governance* (Jó Kormányzás) irányzata szerint az államnak ösztönöznie kell az állampolgárokat és civil, társadalmi szerveződéseiket arra, hogy nagyobb szerepet vállaljanak a társadalmi folyamatokban, a közösségi döntések meghozatalában. Ezzel biztosított a nyilvánosság és a közvetlen állampolgári részvétel a közügyek intézésében, amivel megvalósítható a jó kormányzás.

A *Neoinstitucionalizmus* (Új Intézményelmélet) szerint egy közösségi intézmény működését nem csupán gazdasági számításokkal lehet jellemezni, illetve befolyásolni. Legalább ugyanilyen fontosságot tulajdonít az intézményekben dolgozók személyes viszonyainak, kapcsolatainak, értékrendjeiknek, a szervezethez való lojalitásuknak. Az elmélet szerint a közintézmények kialakításánál, működtetésénél ezeket a szempontokat is figyelembe kell venni.

Az *Új Weberizmus* szerint az államot meg kell erősíteni, helyre kell állítani a közigazgatásban a jogszerűséget, emelni kell a szolgáltatások színvonalát, ügyfélbaráttá és hatékonyá kell tenni a közigazgatást.

A közigazgatás teljesítmény-orientált fejlesztésére alkalmazott technikák és módszerek közül az alábbiakban néhányat röviden áttekintünk.

### **3.3.2. Stratégiai tervezés**

A stratégiai tervezés módszertana egyike az Új Közmenedzsment körébe tartozó, a magánvállalati menedzsmenttől „kölcsonzött” eszközöknek, és gyakorlati hasznosíthatóságát, adaptálhatóságát és létjogosultságát az eltelt néhány év gyakorlata bizonyította a közigazgatásban is.

A stratégia nem más, mint hosszú távú célkitűzés, egy szervezet jövőbeli működésének irányvonalát határozza meg, amelyet döntések sorozata tesz majd egésszé. A stratégiai céljaink eléréséhez segít hozzá a stratégiai terv, a célok testet öltött formája, amely a cél eléréséhez vezető cselekvéseket tartalmazza.

Egyik jellemző meghatározása szerint „valamely szervezet mivoltát, működését és működésének célját formáló és irányító, fundamentális döntések és akciók előállítására irányuló, céltudatos és jól körülhatárolt erőfeszítés”. Egy másik meghatározás szerint egy stratégiai tervnek tartalmaznia kell a szervezet küldetésének egy átfogó megfogalmazását, a program(ok) átfogó céljainak rendszerét, és az adott szervezeten kívül álló azon tényezők listáját, amelyek befolyásolhatják az általános célok elérését.

A stratégiai tervezés a – a rendszerváltozás előtt alkalmazott – hosszú, közép- és rövid távú tervkészítéstől annyiban különbözik, hogy nem a végeredményre helyezi a hangsúlyt, hanem sokkal inkább a cél eléréséhez vezető út, vagy folyamat egyes lépéseire, azok megfelelő előkészítésére, a folyamatos ellenőrzésre, értékelésre, visszacsatolásra, és ha szükséges, a korrekcióra.

A stratégia tehát a célállapot elérésének átfogó terve. A stratégiai terv az alapállapot és a célállapot közötti út leírására, feldolgozására szolgál. Ebben a megközelítésben beszélhetünk ún. *evolútív és jövőkép típusú stratégiákról*.

Az evolútív stratégia lényege a bázisalapú tervezés, és az a jellemzője, hogy kerüli a kockázatot, továbbá a hagyományos tervezési elveket érvényesíti. Emiatt azt vallja, hogy kisebb kockázattal kisebb hasznot ér el, kis lépésekben, de biztosan éri el a kitűzött célokat.

Ezzel szemben a jövőkép-vezérelt stratégia alapja – ahogyan a neve is mutatja – a kidolgozott jövőkép. Azaz egy részletes és jól kidolgozott jövőképnek már a tervezés elején rendelkezésre kell állnia. A célhoz vezető úton a kreatív szemlélet jobban érvényesül, a cél eléréséhez a megoldások keresése fontosabb, mint a jelenlegi helyzetben meglévő lehetőségek kiaknázása.

A stratégiakészítés egyik lépése a küldetés, misszió, cél meghatározása, amelyek ma már a közigazgatási szervezetektől sem idegen fogalmak.

A küldetés a szervezet létének általános célját, a vezetés törekvéseinek irányát, szándékait, értékeit fejezi ki.

A küldetés meghatározása alapot nyújt az erőforrások ésszerű és takarékos felhasználásához, hajtóerőt jelent a szervezet céljaival azonosulni szándékozók számára, hozzájárul az alkotó szervezeti kultúra kialakításához és megerősödéséhez.

A jövőkép a szervezet előrevetített és kívánt jövőbeni állapotát azonosítja. A jövőképben megjelenő stratégiai szándék irányulhat:

- az alapvető képességekre,
- a szervezet tevékenységére és pozíciójára,
- jelszavak megfogalmazására,
- jövőbeni fejlődési előrejelzésekre.

A tapasztalatok szerint azonban ahhoz, hogy a szervezet valóban stratégiai módon viselkedhessen, szükség van egyfelől magának a (stratégiai) tervezési folyamatnak az átfogó, tudatos és szisztematikus felépítésére és működtetésére (azaz a stratégiai tervezés „menedzselésére”), másfelől pedig a szervezet egészének bizonyos fokú megváltoztatására, az új követelményekhez való alkalmazkodására. Ilyen módon tehát a stratégiai tervezés valójában stratégiai menedzsmentet kell, hogy jelentsen, hiszen mind a tervezési folyamat sikere, mind pedig annak megvalósítása: a stratégiai működés a menedzsment teljes rendszerét érintő, átfogó követelmények teljesülését teszi szükségessé. Ezt a felismerést tükrözi a szóhasználat eltolódása a stratégiai tervezés felől a stratégiai menedzsment irányába. A közszervezetek vezetésében a stratégiai menedzsment a nyolcvanas évtizedben került előtérbe. Az alkalmazás élvonala – mint a vállalati menedzsment technikáinak kormányzati alkalmazásában gyakran – az angolszász országok csoportja, ezen belül talán leginkább az Egyesült Államok volt. Jól illusztrálja ezt a folyamatot, hogy pl. egy 1993-ban elfogadott amerikai törvény valamennyi központi kormányzati szervezet számára kötelezővé teszi középtávú – ötéves – stratégiai tervek készítését.

A stratégiai tervezés során megvizsgáljuk a szervezet külső környezetét, elemezzük a versenytársak szerepét, azonosítjuk a partnereinket, szövetségeseinket. Elemezzük erőforrásainkat (anyag, emberi, technológiai, innovációs stb.) és képességeinket.

### **3.3.3. A folyamatközpontú közigazgatás-szervezés, a folyamatok technológizálása**

Az információs technológia széleskörű elterjedése új kihívások elé állítja a közigazgatás fejlesztőit. A közigazgatás céljait és eredményeit a működési folyamatok kötik össze. A munkafolyamatok összessége a hivatali működés dinamikáját jeleníti meg. A működési folyamatok időbeliséget adnak a közigazgatási funkcióknak, feladatoknak, és bemutatják a munkafolyamatok működési elemeinek összekapcsolódási logikáját.

A szervezetfejlesztés mellett az igazgatási munka technológiájának korszerűsítése teszi lehetővé a szervezeti teljesítmények emelését, a közigazgatás hatékonyságának növelését. A közigazgatás eredményessége, hatékonysága a közigazgatás produktumaiból kiindulva ragadható meg, amelyet a munkafolyamatok állítanak elő. A folyamatközpontú közigazgatás-szervezés lényege az, hogy a teljesítményre ható tényezőket a produktumokban, illetve az előállításukra szolgáló munkafolyamatok mozzanataiban keressük meg.

### **A.) Elektronikus közigazgatás**

Az információs társadalom terén számos új fogalom, kifejezés jelent meg az utóbbi években, és magától értetődően nem került el ez a terület a közigazgatás működését sem. Ezek között a fogalmak között az e-közigazgatás (*e-government*) már réginek számít, mégis a terület gyors fejlődése miatt folyamatosan változik. Az e-közigazgatás ma már egy nélkülözhetetlen eszköz az államigazgatási, az önkormányzati munka megreformálásához, a szolgáltatásokkal való állampolgári elégedettség növeléséhez, valamint a rugalmasabb, átláthatóbb közigazgatás megteremtéséhez. Ezt hangsúlyozzák és teszik kötelezővé a tagállamok számára az Európai Unió e témakörben születő direktívái is.

#### ***Az e-kormányzat és e-közigazgatás fogalma, értelmezése***

Az Európai Unió által kialakított definíció szerint az „eGovernment” (e-kormányzat) az információtechnológia, szervezeti változások és új képességek kombinációjának felhasználását jelenti a közigazgatásban. A cél: javítani a közszolgáltatások színvonalán, megerősíteni a demokratikus folyamatokat és támogatni a közösségi célkitűzéseket. ***Az e-kormányzat az Európai Unió állásfoglalása szerint az alábbi három tevékenység gyűjtőköre:***

- infokommunikációs eszközök alkalmazása a közigazgatásban,
- a közigazgatás modernizációjával összefüggő munkafolyamatok és működési egységek átszervezése,
- a közigazgatásban foglalkoztatott közalkalmazottak és közszolgálati tisztviselők, valamint az ügyfeleket jelentő állampolgárok képzése az új eszközök kezelésének elsajátítására.

Az elektronikus kormányzat alapvetően ***két összetevőből*** áll:

- a közigazgatási intézmények belső működésének megújítása - back office, azaz szolgáltatói-oldal,
- a lakosság és az üzleti szektor kommunikációja ezekkel az intézményekkel - front office, azaz ügyfél-oldal.

#### ***Az e-közigazgatás előnyei***

Az e-közigazgatási szolgáltatások megteremtéséből származó előnyök felsorolásakor a szolgáltató oldaláról jelentkező hasznokat, a felhasználóknál tetten érhető pénzügyi hasznot, az össztársadalmi szinten jelentkező hasznot és a kormányzat átfogóbb céljainak támogatásából származó hasznosságot szokás említeni. Ezek alapján az e-közigazgatás előnye, hogy:

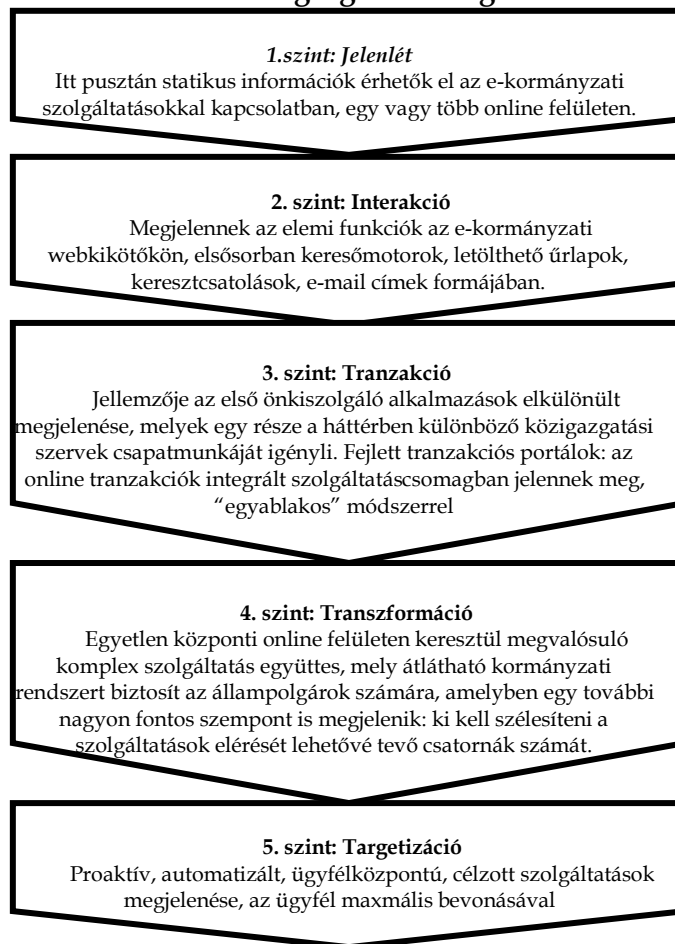
- csökkenti a működési költségeket a közigazgatásban,
- hatékonyabb munkavégzést tesz lehetővé a közigazgatás oldalán,
- költségmegtakarítást jelent mindkét fél részéről,
- kényelmesen, gyorsabban igénybe vehető szolgáltatásokat nyújt,
- non-stop rendelkezésre állást biztosít (7/24),
- az információk jobb kezelhetőségét teszi lehetővé,
- megteremti az önkiszolgálás lehetőségét,
- jobb információellátást nyújt,
- javítja a kommunikációt a vidéki és távoli közösségekkel,
- csökkenti a bonyolultságot a kormányzat-állampolgár kapcsolatban,
- átláthatóbbá teszi a kormányzati munkát.

**Az e-közigazgatás szóba jöhető hátrányai:**

- Elvész a személyes kapcsolat az ügyfelek és az ügyintézők között. Az emberek egy része ma még ezt fontosnak tartja.
- Az információkat néha nehéz megtalálni. Fontos a portálok felépítésekor a jó, áttekinthető szervezés.

A közigazgatási szolgáltatások öt szintjét különböztetjük meg.

**6. sz. ábra: Az e-közigazgatási szolgáltatások szintjei**



2007-től bevezettek az eddig ismert 4 szolgáltatási szint mellé egy ötödiket is, melyet – jó magyar szakkifejezés hiányában – egyelőre **targetizációnak** nevezünk. A fogalom a szolgáltató által nyújtott, automatizált ügyfélkényelmi szolgáltatásokat jelenti.

Az online kormányzás sikere azon múlik, hogy az állampolgárok milyen mértékben kívánnak élni az elektronikus ügyintézési lehetőséggel, ezért kiemelten fontos, hogy a hagyományos ügyintézésen túl, az ügyfelek igényeire reagáló ügyfélbarát szolgáltatási portfólió épüljön ki, ami a fent leírt, ötödik szintű targetizációval tud megvalósulni. Ezen a területen már történtek előrelépések az utóbbi egy évben a hazai szolgáltatásoknál (pl. a személyes vagy gépjármű okmányok érvényességi idejének lejárataról küldött automatikus értesítések).

Az EU fejlett országaiban ma már általában nem az a kérdés, hogy teljes körű elektronizáció megvalósul-e az ügyféloldalon, hanem az, hogy a nyújtott szolgáltatás tartalmában is mennyire idomul a felhasználói igényekhez.

A [www.magyarorszag.hu](http://www.magyarorszag.hu) oldalon találhatunk olyan szolgáltatásokat, amelyeket regisztrációval lehet igénybe venni.

Regisztráció nélkül igénybe vehető szolgáltatások az időpontfoglalás az okmányirodába, ideiglenes ügyfélkapu regisztráció, kormányzati portál kiemelt szolgáltatások rovat, szolgáltatások A-Z-ig rovat.

### **B.) Ügymenetvizsgálat**

Az ügymenetvizsgálat az igazgatásszervezésben igen elterjedt elemzési és tervezési módszer.

A közigazgatási ügyintézési technológia kidolgozása azt jelenti, hogy logikus, ideális és egyben szakszerű munkafolyamattá rendezzük az adott ügyben alkalmazandó anyagi jogi, eljárásjogi, ügyviteli és technikai szabályokat.

A vizsgálat a folyamat három elemére koncentrálna:

- Az ügyintézési folyamat egyes elemeit kik, mely szervezetek, szervezeti egységek, illetve személyek végzik?
- Az ügyintézési folyamat elemei milyen sorrendben jelennek meg egymást követően?
- Milyen szabályozás alapján végzik az ügymenet/ügyintézés egyes mozzanatait?

Az ügymenetvizsgálat előkészítő szakaszában kiválasztjuk az igazgatási munkafolyamatot, valamint az ügycsoportot jól jellemző konkrét ügyeket. Ezt követően a rendelkezésre álló iratanyag, az ügyintézők kikérdezése és más dokumentumok alapján rekonstruáljuk azt az ügyintézési folyamatot, amelyet így feltártunk, majd ezek alapján elkészítjük az ügymenet grafikus ábráját.

A grafikus folyamatábrára tartalmazza az ügyintézését megelőző mozzanatokot, az eljárás összes ügyintézési elemét a cselekvések időrendi sorrendjében: a munkamozzanat, a munkafolyamatban részt vevő, valamint az ügymenet mozzanatát meghatározó szabályozás megjelölésével. Hasznos, ha a folyamatábrára tartalmazza az egyes eljárási cselekmények között eltelt időtartamot is. A mozzanatok jelölésekor más-más módon tüntetjük fel az érdemi, ill. az ügyviteli elemeket (pl. az érdemi lépéseket kockával, az ügyviteli teendőket körrel jelölve). A feldolgozás és elemzés során ugyanis jelentősége van annak, hogy a folyamatban hány érdemi, illetőleg hány ügyviteli mozzanatot végeztek.

A folyamatábrák elkészítése után, az értékelés szakaszában a kiválasztott ügykör szakértőinek bevonásával elvégezzük az ügymenet kritikai elemzését.

Ebben a szakaszban az azonos ügycsoportba tartozó ügyek folyamatábráit összehasonlítjuk, megvizsgáljuk, hogy ezek mennyiben illeszkednek a jogszabályok által előírt lépésekhez, majd a tapasztalatokat általánosítjuk, szöveges értékelést készítünk, amely után sor kerülhet a fentiek szerint módosított, javított munkafolyamat ábrázolására. Ez fogja az alapját képezni a folyamatra vonatkozó, immár optimálisnak mondható ügymenetmodell kialakításának.

A módosított munkafolyamat modelljéhez szöveges indoklást is fűzhetünk, amely a javasolt változás előnyeit magyarázza.

Az ügymenetvizsgálat eredményei egyéb szervezési következtetések levonására is kiválóan alkalmasak. Például ráirányíthatják a figyelmünket a szervezeti kapcsolatok neuralgikus pontjaira (házon belüli levelezgetés, külső szervekkel való nem kielégítő kapcsolat). Lehetőséget nyújt az összegyűjtött információ mennyisége arra is, hogy az érdemi lépéseket lassító ügyviteli mozzanatokat ésszerűbben szervezzék meg (pl. a front office és a back office feladatokat kettéválasztjuk, tehermentesítjük ezzel az érdemi ügyintézőket és segítjük az ügyfelek jobb, gyorsabb kiszolgálását).

Az ügyintézési folyamatot tovább ésszerűsíthetjük a munkafolyamatba beépített segédletekkel; iratmintákkal, illetőleg technikai fejlesztéssel, elektronikus ügyintézéssel, az ügyintézés támogató szoftverek alkalmazásával.

### C.) Csoportos szellemi alkotótechnikák

A bemutatott csoportos szellemi alkotótechnikák nagy része brain storming alapú.

#### **Delphi-módszer**

A módszer lényegében hasonlít az ötletroham típusú módszerekhez annyiban, hogy itt is az ötletek összegyűjtése a célunk.

Lényeges különbség azonban az előbbihez képest, hogy ez kérdőíves formában, tehát írásban történik. A csoport tagjai formálisan, személyesen nem találkoznak, ez kizárja a szakértők közötti közvetlen vitát, de a „többfordulós” kérdőívrendszer (mintegy „visszacsatolással”) lehetőséget ad arra, hogy saját véleményüket időnként összehasonlítsák a többiek véleményével és érveivel.

Akkor kerül sor alkalmazására, ha a problémát olyan személyekkel kívánjuk megoldani, akik valamilyen okból nem tudnak egy időben azonos helyen összegyűlni, és van elég időnk a megoldás kidolgozására. A módszer lehetőség szerint a teljességre törekszik. Az alkotó, elmélyült munkát, az önálló gondolkodást ötvözi a kollektív munka előnyeivel. Elsősorban koncepcióalkotás, részletes terv készítésekor, problémamegoldás céljára használható. A módszer alkalmazásának több munkafázisát ismerjük. Először meg kell határozni, hogy mire kívánunk választ kapni, vagyis kiválasztjuk a kérdés tárgykörét, majd összeállítunk egy szakértő csoportot (esetleg egy moderátort), amelynek/akinek az lesz a feladata, hogy a probléma megoldására vonatkozóan kérdéseket tegyen fel. A kérdéslistát (kérdőívet) kiküldik a csoport tagjainak, akik válaszaikat megadott időre visszaküldik. A beérkezett válaszok alapján a kérdező csoport, moderátor értékeli, és újabb kérdéseket fogalmaz meg, majd ezeket újra elküldi a résztvevőknek. A megkérdezettek vagy egyetértenek a válaszok átlagával, vagy ismét közlik ettől eltérő véleményüket.

Az előzőek alapján a Delphi-módszer folytatása (újabb és újabb kérdőív kiegészítéssel a korábbiak szerint) mindaddig megtörténik (kb. 3-5 fordulóig), amíg a szakértők meg nem egyeznek. A tartósan eltérő véleményeket külön elemezzük. Végül elvégezzük a teljes eljárás számszerű és szöveges értékelését. A válaszok értékelése a statisztikában és a matematikai statisztikában ismert eszközökkel történik: csoportosítással, rendszerezéssel, rangsorolással stb. Az eljárás eredményes alkalmazását nagymértékben befolyásolja, hogy megfelelő szakembereket választottunk-e ki a feladatra, hogy a kérdőíveket jól szerkesztettük-e meg, továbbá hogy a kérdezési fordulók száma és a válaszok időintervallumai milyen mértékben húzódnak el.

**18. sz. táblázat: A Delphi-módszer előnyei és hátrányai**

| <b>A Delphi-módszer alkalmazásának</b>  |  |
|---|--|
| <b>előnyei</b>  | <b>hátrányai</b>   |
| a csoport tagjai között nincs közvetlen kapcsolat, a résztvevők névtelenek maradnak | 3 hónapnál rövidebb idő alatt nem fejezhető be   |
| alkalmas egymással nem összeférő emberek bekapcsolására                             | az érintettek érdekeltségét, motiváltságát nehezebb megnyerni, mint a közvetlen csoportmunka során |
| egyes személyek nem válhatnak dominánssá, kizárja a versengést, egymás elnyomását   | nagyon alapos előkészítést igényel   |
| kellő idő van a probléma átgondolására és megválaszolására                          | mivel nincs személyes jelenlét, a véleménycsere lehetősége is kizárt                               |

#### **A 635 módszer**

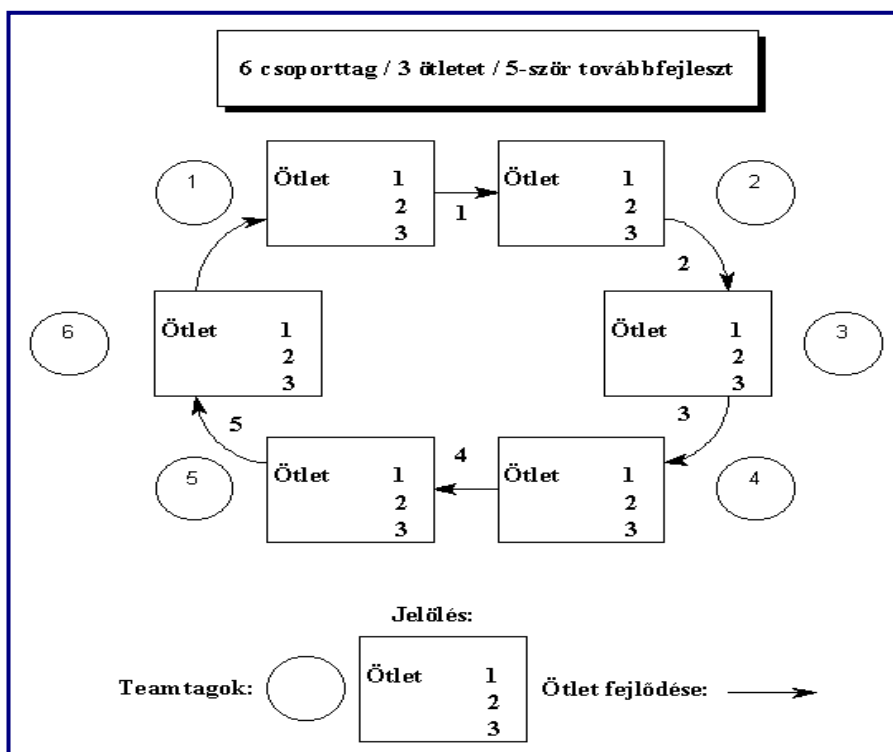
A 635 módszer alkalmazásakor a probléma bemutatása és elemzése után létrehozunk egy 6 fős csoportot (innen az elnevezés 6-os száma), akik kézhez kapják a kérdéseket.

Minden résztvevő ugyanarra a kérdésre – ötletgyűjtő lapon – három-három ötletet vagy megoldási javaslatot ír rövid, szabatos fogalmazással (innen a 3-as szám). Az első forduló lebonyolításának időszükséglete általában öt perc.

A következő fordulókban ezeket a papírlapokat a felírt ötletekkel együtt továbbadják a csoport többi résztvevőjének.

Egy-egy fordulóban a kapott ötletek, megoldási javaslatok továbbfejlesztésére, kiegészítésére vagy újak leírására fordulónként maximum 1-2 perc időtöbblet szükséges. A munka akkor fejeződik be, amikor valamennyi csoporttag valamennyi papírlapja eljutott a másik öthöz (innen az 5-ös szám), illetve visszajutott mindenkinek az általa megkezdett papírlap. Ezzel a módszerrel 90 (6x3x5) ötlethez, megoldási javaslatához juthatunk viszonylag rövid idő, maximum 35 perc alatt.

7. sz. ábra: A 635 módszer menete



19. sz. táblázat: A 635 módszer előnyei és hátrányai

| A 635 módszer alkalmazásának  |   |
|---|---|
| előnyei   | hátrányai   |
| a szóbeliségnél leírt problémákat az írásbeli módszer javarészt kiküszöböli | az írásbeliség az ötletek eredetiségét csökkentheti |
| a team az ötleteket következetesen fejleszti tovább                         | nem mindenki tudja magát írásban jól kifejezni      |
| aktív részvételre ösztönöz  | írásbeliségnél alacsonyabb a motiváltság            |
| szabatos, tömör megfogalmazás   |   |
| megőrzi az egyéni hozzájárulást   |   |

### A Philips 66 módszer

A módszert – ahogyan azt a neve is mutatja – a Philips cégnél vezették be, melynek a végrehajtása a következő: Több hatfős munkacsoportra bontunk egy nagycsoportot. A munkacsoportok ugyanarra a pontosan meghatározott kérdésre keresnek 6 perces beszélgetés után megoldást. A 6-os csoportban – szemben a korábbi módszerekkel – az ötleteket megvitatják, tehát az ötletkeresést és az ötletértékelést összekötik.



Ezt követően a csoport egyik tagja a vita eredményét tömör, rövid címsorokba foglaltan egy papírlapra írja, és átadja kiértékelésre a moderátornak. A következő lépésben a kiértékelt gondolatokat és elképzeléseket a csoportokkal egyidejűleg ismertetik.

A csoportok egymás közötti ötletcseréje után az eredeti csoportok tagjaitól eltérő, új összetételű csoportok alakulnak ugyanabból a nagycsoportból és újból 6 percre hatan (innen a 66 módszer elnevezés) összeülnek, és továbbfejlesztik az ismertetett gondolatokat, vagy újakat vetnek fel és vitatnak meg.

A folyamat további mozzanatai az előzőek szerint ismétlődnek. A csoportok tevékenysége valamennyi megoldási tényező (változat) felszínre hozásával ér véget, illetve akkor fejeződik be, ha a csoportok az új gondolatokból kifogytak.

#### 20. sz. táblázat: A Philips 66 módszer előnyei és hátrányai

| A Philips 66 módszer alkalmazásának                                |   |
|--|---|
| előnyei  | hátrányai   |
| a szóbeli és írásbeli alkotás kombinálása                          | egyres személyek dominánsá válhatnak  |
| átgondoltabb, megalapozottabb javaslatok                           | ha egyes tagok nem kedvelik egymást, az negatívan hat a munkára                         |
| kiküszöböli az elhamarkodott véleményt                             | egyres csendes kreatív tagok visszahúzódhatnak  |
| a rövid idő és a párhuzamosan több csoport serkenti a kreativitást | unalmassá válhat egy idő után ugyanannak a problémakörnek az újabb és újabb megvitatása |
| az ötlet és a megoldáskeresés összekapcsolódik                     |   |
| a csoportok összetételének változtatása is serkentő hatású         |   |

#### *Nominál csoportok módszere*

A nominál csoportok módszere (NCM módszer) a modern szociálpszichológia legújabb eredményeire építve ötvözi az eddigiekben ismertetett szellemi alkotási technikák előnyeit.

Az NCM módszer alkalmazásakor a részt vevő csoporttagok megismerkednek a szabályokkal, és írásban megkapják az NCM kérdést. Erre azért van szükség, hogy kizárható legyen magának a kérdésnek a vitatása. Ezt követően a résztvevők az előttük fekvő papírra szóltanul, a munkában elmélyedve kidolgozzák saját probléma-megoldási elképzeléseiket. A munkát mindaddig lehet végezni, amíg a résztvevők kb. 90%-a már befejezte az alkotást.

A módszer következő szakaszában a résztvevők egymást követő sorrendben, szóban megteszik a probléma megoldásával kapcsolatos javaslataikat. Ehhez segítségül használják a korábban írásban kidolgozott véleményüket is, de a másik csoporttárs által fölvetett javaslatot is továbbfejleszthetik, vagy előadhatják azt az ötletüket is, amely az ötletek felvetése közben jutott eszükbe. Ebben a szakaszban tilos a vélemények értékelése, kritizálása, a szabályok itt láthatólag a brain stormingra épülnek.

Az ötletek felvetését addig kell folytatni, amíg egy teljes körben minden résztvevő kifogy az ötletekből. A javaslatokat jól láthatóan falitáblára feljegyzik.

Az elgondolások feljegyzése után azok megbeszélése következik. Ennek menete úgy történik, hogy a felírt javaslatokkal, ötletekkel kapcsolatban a vezető felkérése alapján a résztvevők kérdéseket tehetnek fel, azokhoz magyarázatokat fűzhetnek. A vitát a falitáblára írt valamennyi ötlettel kapcsolatban lefolytatják.

A kérdések megtárgyalását követi a szavazás. A résztvevők a javaslatlista elemeinek számától függően szavazókártyát (esetleg színes pontokat, számokat) kapnak. A szavazókártyák száma a listán szereplő javaslatok kb. 10-15 %-a.

A kártyákon sorszám, megnevezés és fontossági súlysám adatokat kell kitölteni. A csoport tagjai tehát az általuk fontosnak tartott megoldási módok sorszámát felírják a szavazólapra a falitábláról, majd leírják azok megnevezését. Ezt követően az általuk kiválasztott javaslatokat fontossági sorrendben rangsorolják.

A rangsorolás annak figyelembevételével történik, hogy hány szavazókártyát kaptak. Így pl. 5 szavazókártya esetén a legfontosabbnak tekintett kérdés kapja az 5-ös számot, a többiek tovább 4-et, 3-at stb. A rangsor alapján kialakulnak azok a témakörök, amelyekhez hozzárendelhetők a felmerült javaslatok. Így egy strukturált ötletjegyzék jön létre, mely megalapozza a probléma végleges megoldását.

Az NCM módszer - megalapozott célok kitűzése esetén - a csoportmunka alapos, igényes, gyors módszere.

### 21. táblázat: Az NCM előnyei és hátrányai

| A Nominál csoportok módszer alkalmazásának  |  |
|---|--|
| előnyei   | hátrányai  |
| mindenki elmondhatja javaslatát, véleményét, nem lehet senki sem „megfigyelő”, aktív viselkedést vár el | előfordulhat, hogy kevés javaslat születik                 |
| mód van kifejtteni a vitában az egyéni véleményeket   | a javaslatokat csak egy fordulóban lehet továbbfejleszteni |
| a vitában újabb ötletek születhetnek, amelyek felkerülhetnek a javaslatok közé                          | nem ösztönöz kellően a kreativitásra                       |

### 3.4. Projektmenedzsment

A projektszemlélet, illetőleg az ún. „projektípusú gondolkodás” az utóbbi néhány évtizedben terjedt el és honosodott meg. Hozzájárult ehhez az európai uniós tagságunk, illetve a csatlakozás előtti uniós támogatások igénybevételének meghatározott rendje. Ugyanakkor ne gondoljuk azt, hogy a projektekben való gondolkodást csupán ebben a körben hasznosíthatjuk, hiszen a mindennapi munkánkban is kisebb-nagyobb feladatok végrehajtásánál, megvalósításánál nagy segítségünkre lehet, ha elsajátítjuk – első látásra talán bonyolultnak tűnő – technikáját.

A projekt a tervezés legkisebb eleme, amely:

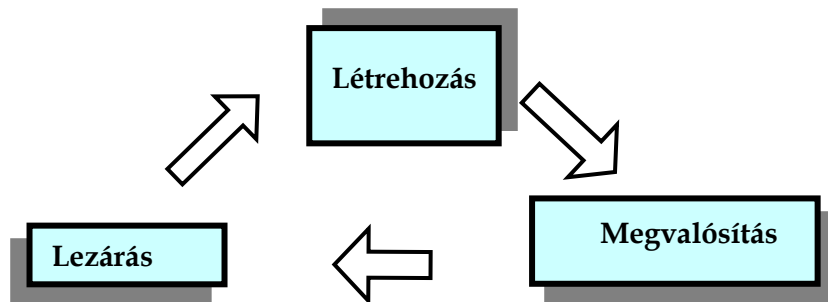
- egyedi szervezeti környezetben megtervezett és végrehajtott lépéssorozat,
- konkrét célokat meghatározott idő alatt kíván elérni,
- a célok eléréséhez meghatározott (humán és anyagi) erőforrásokat rendel.

A projektek tervezésének és végrehajtásának folyamata projektciklus néven is ismert. A ciklus kiindulópontja a projektötlet, melyet a helyzetelemzés után egy végrehajtó és egy értékelő munkatervvé kell fejleszteni.

A projekt három szakaszra bontható, melyekre gyakran a projektháromszög kifejezéssel utalunk:

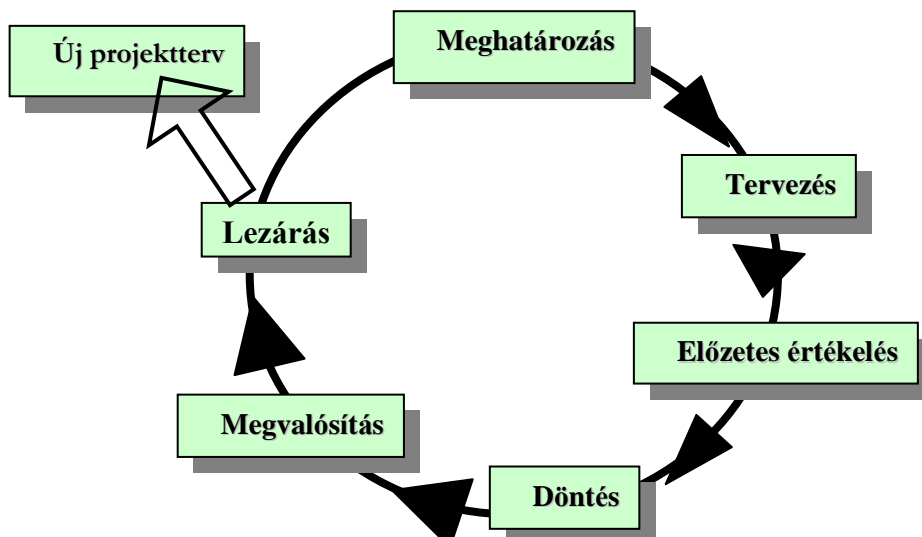
- Létrehozás – a tervezés és programozás szakasza
- Megvalósítás – a projekt végrehajtásának és nyomon követésének, monitoringjának szakasza
- Lezárás – utólagos értékelés és tapasztalatok leszűrésének szakasza

8. ábra: A projektháromszög



Ha a projektháromszög létrehozás elemét további szakaszokra bontjuk, megkapjuk az úgynevezett projektciklust.

9. ábra: A projektciklus



A projekt létrehozása:

- A **projekt meghatározása** - a helyzetelemzést, a projekttel megvalósítható elképzelések meghatározását és feltérképezését, a problémák, lehetőségek feltárását tartalmazza. Ezt követően döntést lehet hozni, hogy mely ötleteket érdemes továbbvinni a kidolgozás szakaszába. Az elemzések alapján operatív projekttervek készülnek. A projektterv részletes kidolgozása a kedvezményezettek és az egyéb érdekcsoportok bevonásával történik.
- A **projekt kidolgozása, tervezése** - a projekt alap gondolatának kifejtését, részletes kidolgozását jelenti.
- A **projekt előzetes értékelése** - szorosan kapcsolódik a projektkidolgozáshoz. Ez a lépés biztosítja a javasolt projekt szigorú értékelését és a szükséges módosítások elvégzését. Az elkészült projekttervek esetén szükség van azok megvalósíthatóságának (sikeres lesz-e várhatóan a projekt?) és fenntarthatóságának (képes-e hosszú távon előnyöket biztosítani a projekt a kedvezményezetteknek?) értékelésére.
- A **projekttel kapcsolatos tárgyalások és döntések** - a finanszírozó intézmények megvizsgálják a projektjavaslatokat, és döntést hoznak arról, hogy finanszírozzák-e a projektet vagy sem. Ebben a fázisban kötik meg az érdekeltek azokat a szerződéseket, amelyek a projekt megszervezésére, megvalósítására vonatkoznak, beszerzik a szükséges engedélyeket stb.

A projekt megvalósítása: a projekt végrehajtását jelenti az előzőleg elfogadott módon, valamint rendszeres időközönként végzett ellenőrzéseket annak megállapítására, hogy a projekt az előre meghatározott ütemterv szerint halad-e. A projekt lezárása: ebben a fázisban a projekt befejeződik, amelynek eredményeit értékelni kell. Ilyenkor új projektek alap gondolatai születhetnek meg. A projektek kidolgozása és azok végrehajtása az alábbi, az Európai Unió által kidolgozott metódus alapján történik:

22. sz. táblázat: PCM-LFA

| Projektciklus Menedzsment - PCM<br>(Project Cycle Management) | Logical Framework Approach<br>Projekt menedzsment metodológia és eszköz |
|---|---|
| Projektfázisok meghatározása                                  | Tervezés  |
| Projektmenedzsment feladatok meghatározása                    | Megvalósítás  |
| Döntéshozási eljárás  | Ellenőrzés  |

A Logical Framework Approach teljes folyamata két fő szakaszból áll.

23. sz. táblázat: Az LFA folyamata

| Elemzési fázis         |                       | Tervezési fázis             |
|------------------------|-----------------------|-----------------------------|
| Környezet elemzése     | Célok elemzése        |                             |
| helyzetértékelés       | probléma-meghatározás | logframe összeállítás       |
| érintettek azonosítása | célmeghatározás       | tevékenységek meghatározása |
|                        | stratégia-elemzés     | erőforrások tervezése       |

### Elemzési fázis

A helyzetelemzéshez a projekt külső és belső környezetét térképezzük fel. Az információgyűjtés lehetséges kutatások útján, interjú módszerrel, kérdőívekkel, műhelymunkával stb. zajlik.

Következő lépésben a projekt által érintett személyek (*stakeholder*) beazonosítása következik. Stakeholdernek nevezünk bármely egyént, csoportot, szervezetet, akinek/amelynek jelentős érdeke fűződhet a projekt sikeréhez vagy bukásához. Megvizsgáljuk az érintettek szerepkörét aszerint, hogy érdekeltek vagy elfogultak, hogy hogyan tudják befolyásolni a projektet. Ezekből azután következtetéseket vonunk le, szükség esetén koordinálunk közöttük, vagy kezeljük a felmerülő konfliktust.

A problémaelemzés célja a főbb problémák azonosításának elősegítése, illetve a „problémafa” elkészítése, vagyis az ok-okozati összefüggések pontos meghatározása. A problémafa birtokában kezdődhet a célképzés.

A probléma annak a negatív állapotnak a leírása, amelyen változtatni szeretnénk, a célkitűzés pedig – mint a fentiekből kitűnik – egy elérni kívánt jövőbeli, pozitív állapot. Nincs más dolgunk tehát, mint a problémafa tükörképeként, a negatívumok pozitív eredményé történő átfordításával elkészíteni a célkitűzés-fát, amely az ok-okozati logika helyett eszköz-eredmény összefüggésben ábrázolja a problémák megoldását célzó fejlesztési utakat. A célkitűzést úgy fogalmazzuk meg, hogy konkrét, mérhető, pontos, reális és megfogható legyen. Az egyes célok ugyanúgy egymásra épülnek, mint a problémák a problémafában. (Pl. probléma lehet egy szervezetben a számítógépek elavultsága. Célként kitűzhetjük a számítógéppark cseréjét vagy fokozatos megújítását.) A célok ábrázolása az ún. *célfával* történik.

### *Tervezési fázis*

A logikai keretmátrix nem más, mint egy olyan komplex táblázat, amely összefoglalva mutatja be a projekt céljait, vagyis mit szeretnénk elérni, az ezekhez tartozó mennyiségi és minőségi mutatókat, azok forrásait, a megvalósuláshoz szükséges és meglévő erőforrásokat, a megvalósítás költségigényét, továbbá hogy milyen előfeltételeket kell teljesíteni a projekt elindításához.

Egy projekt megvalósítását gondos, alapos tervezésnek kell megelőznie – legyen szó akár egy kevésbé összetett, pl. humán erőforrás-fejlesztési projektről, vagy egy sokkal komplexebb, magasabb költségvetést, időt és tervezést igénylő infrastruktúra-fejlesztési projektről –, a tervezéskor alapvetően ugyanazokat a szempontokat kell figyelembe venni. Valamennyi projekt esetében el kell készíteni a munkatervet, a humán erőforrás-tervet, a kommunikációs tervet, valamint a pénzügyi tervet.

### *A projekt megvalósítása*

Ebben a szakaszban történik a projekt beindítása és megvalósítása, és ugyancsak ebben a stádiumban írják ki a megvalósítók a különféle pályázatokat, és kötik meg a szükséges szerződéseket. A megvalósítás során a projektgazdának a projekt időtartamától függően egyszer vagy akár többször is értékelnie kell, hogy a projekttervekhez képest milyen tényleges előrelépéseket sikerült elérni a végrehajtás során. Az elkészült időközi értékelés alapján eldönthető, hogy a projekt jó úton halad-e, s valóban a kitűzött célok megvalósítását szolgálja-e. Az értékelés segítséget nyújt a projektgazdának abban is, hogy a projekt kidolgozása óta eltelt idő alatt történt változások fényében módosítsa a projekt irányát, illetve az egyes célkitűzéseket. Ugyancsak itt történik a projektre vonatkozó szerződések megkötése, valamint a projekt tényleges megvalósítása, a projektszervezet felállítása. Ez utóbbi nagyon fontos lépés, mivel a jól megválasztott projektcsapat, az ő képességeik, a közöttük lévő munkamegosztás alapvetően befolyásolja a projekt sikerét. A megvalósítás szakaszában foglalkozunk a közbeszerzésekkel, a tényleges kivitelezéssel és folyamatos nyomon követéssel, szükség esetén beavatkozásokkal. A projekt megvalósítása során nem szabad elfeledkeznünk az egyes teljesítésekről, valamint a pénzügyi ellenőrzésről, a folyamatos monitoring tevékenységről, valamint a szakmai értékelésről sem.

### *A projekt lezárása*

A projektek lezárása a projektek végrehajtásában a végső fázis, melynek során teljes körűen elemezzük a projektet, elkészítjük a végső beszámolót, továbbá értékeljük a projekt megvalósulását. A projekt végső elemzése olyan nagytömegű információval lát el bennünket, amely rámutathat arra, milyen irányban indulhatunk tovább az adott projekt megvalósítását követően, továbbá tapasztalatokat ad az elkövetkezendő projektek megvalósításához. A projektgazda értékeli, hogy a projekt milyen eredményeket ért el, és ezek alapján levonja a tanulságokat, amelyek a jövőbeni programok és projektek tervezése során eredményesen felhasználhatók.

## **4. Minőségmenedzsment a vezetésben**

### **4.1. A minőségmenedzsment története**

Mielőtt a témába alaposabban belemélyednénk, röviden tekintsük át a minőségmenedzsment fejlődésének történetét.

A XX. sz. első felében – a kapitalista nagyüzem kialakulásának kezdetén a végtermék ellenőrzéséről volt csupán szó, ez volt a minőségellenőrzés kora, előtte azonban a termelés és az ellenőrzés nem vált el egymástól. A két tevékenység szétválasztása Taylor nevéhez fűződik.

A második szint a minőség szabályozás, amikor az ellenőrzés mellett megjelent a szabályozás. Ezen a szinten nem volt elég csupán az ellenőrzés, visszacsatolásra is szükség volt, amely lehetővé tette a folyamatokba való beavatkozást még a hibás termék keletkezése előtt. Ennek a rendszernek az volt a lényege, hogy a gyártási folyamatok meghatározott részein beiktatták a minőség-ellenőrzési pontokat, kiszűrve ezzel a selejtes termékek gyártását. Ez a megoldás a huszadik század második felében terjedt el, elsősorban költségcsökkentési célok miatt.

A minőség szabályozást követő szint a minőségbiztosítás, amely olyan tevékenység, amellyel a minőséget a termékbe/ szolgáltatásba tervezzük és építjük. A minőségbiztosítás a rendszerre, a szervezetre vonatkozik. A minőségügyi rendszer magában foglalja azokat a folyamatokat, eljárásokat, tevékenységeket, eszközöket, felelőségeket és hatásköröket, amelyek a minőség megvalósításához és biztosításához szükségesek. A termelő folyamatok mellett megjelennek a kiszolgáló, támogató folyamatok is, mint pl. a vevő elégedettségének elérése, mint cél, a vevővel egyeztetett igények kielégítése révén (ld. szerződés átvizsgálás, megrendelés stb.), de a munkatársak elégedettsége nem volt hangsúlyos szempont.

A teljes körű minőségirányítás a század utolsó negyedében alakult ki, és az összes folyamatot (gyártás, termelés, pénzügy, könyvelés, oktatás stb.) integrálja. Célja, hogy mindenki a vevői megelégedettség eléréseért dolgozzon, a vevő fogalmát kiterjesztve a belső vevőkre, azaz a munkatársakra is.

A TQM (*Total Quality Management*), azaz *teljes körű minőségirányítás* – szemben más, tanúsítási rendszerrel, pl. az ISO-val – nem foglalható szabványba és ezért nem is tanúsítható. A TQM-nek nincs követelményrendszere, vannak azonban fontos alapelvei, mint pl. az ügyfél- és partnerközpontúság, a folyamatos fejlesztés és a munkatársak, alkalmazottak bevonása. Negyedik alapelveként szokták megjeleníteni a társadalmi méretű tanulásban való részvételt, ami tulajdonképpen a benchmarking tevékenységet jelenti. Mivel a közigazgatás elég szigorúan dokumentált, itt túl laza a TQM szemlélet, hiszen nincsenek konkrétan rögzített követelmények. Az EU által elfogadott és kidolgozott CAF önértékelési modell az EFQM modellen alapszik, ugyanakkor a TQM minden támogató eleme megjelenik a CAF modell leírásában, strukturált formában. (Európában az önértékelés közös alapja az EFQM modell. Az EFQM európai nagyvállalatok által alapított szervezet – Európai Minőségirányítási Alapítvány –, ez hozta létre az önértékelésen alapuló modellt.)

Az önértékelési modellek alapvetően abból indulnak ki, hogy nézzük meg, mi az, amivel egy szervezet egy adott pillanatban rendelkezik, majd végezzünk helyzetfelmérést, tekintsük át adottságainkat és értékeljük, hogy ezekkel az adottságokkal milyen eredményeket értünk el.)

A minőségügyi rendszerek és önértékelési modellek közös alapja a PDCA ciklus, amelynek logikája mindennapi munkáinkat is áthatja. Tevékenységeink megvalósítása során az alábbi lépéseket figyelhetjük meg:

- Plan – tervezés,
- Do – megvalósítás,
- Check – ellenőrzés, értékelés,
- Act – beavatkozás, korrekció.

A folyamat ezzel azonban nem áll meg, hanem egy magasabb szinten működik tovább. A következő tervezésbe beépülnek a korábbi korrekciók, így egyre magasabb szinten valósul meg a folyamat. Ezért a ciklust a folyamatos fejlesztés ciklusának is nevezzük.

## **4.2. Minőségmenedzsment a közigazgatásban**

A teljesítmény- és a hatékonyságorientált minőségfejlesztés megvalósításához annak mérhetőségét kell biztosítani.

Az üzleti szférában a munkatársak és a szervezet teljesítménye is igen nagy jelentőségű fogalmak. Nyilvánvalóan azért, mert a piaci körülmények között csak folyamatosan magas teljesítménnyel, a verseny fenntartásával, kutatással, fejlesztéssel lehet évről-évre nagyobb eredményt elérni és a piacon megmaradni. A közigazgatásban a teljesítmény fogalmának megjelenése néhány éve még újdonságnak számított. Egyrészt azért, mert azt gondoltuk, hogy ebben a szférában nem lehet sem a szervezetek, sem a munkatársak teljesítményét mérni, számokban kifejezni, s ezeket számon kérni. A teljesítmények mérésénél lényeges és nehéz szempont annak meghatározása, hogy mit mérjünk.

A teljesítmény három elemből áll:

- gazdaságosság,
- hatékonyság,
- eredményesség.

Gazdaságos az a rendszer, amelyben minél több eredményt tudunk produkálni minél kevesebb ráfordítással, vagyis a gazdaságosságon a ráfordítások és hozamok viszonyát értjük.

A hatékonyság általában azt fejezi ki, hogy egységnyi ráfordítással mennyi érték, illetve értéktöbblet állítható elő. Mérése a ráfordítások és az eredmény egybevetésével történik. A hatékonyság tehát azt mutatja, hogy ésszerűen alacsony ráfordítással értük el az eredményeket.

Eredményességnek nevezzük az elért eredményeknek a kitűzött célokhoz való viszonyát, azaz, hogy elértük a kívánt eredményt. Az eredményesség megmutatja, hogy a létrehozott végeredmény megfelelő-e, a hatékonyság viszont az eredményt előállító folyamat hatásfokát, gazdaságosságát méri.

Másképpen: a hatékonyság belső működési jellemző, míg az eredményesség külső jellemző.

Ezen keresztül válik mérhetővé a teljesítmény minden szakterületen, funkcióban, illetve feladatkörben sajátos módon, speciális mutatók segítségével.

A hatékonyság annak mértéke, hogy mennyibe kerül a közigazgatásban létrehozott produktum, legyen az szolgáltatás, jogi hatást kiváltó döntés, intézkedés, illetve jogi hatás nélküli cselekmény. Ha a hatékonyságot mérjük, akkor tudjuk, hogy mennyibe kerül egy adott eredmény elérése.

A hatékonyság és az eredményesség egyaránt fontos, amikor azonban a szervezetek mérni kezdik teljesítményüket, gyakran csak a hatékonyságot mérik.

A teljesítmények mérésének és értékelésének fontossága kimutatható:

- azzal, hogy mérik, véghez is viszik;
- ha nem mérjük az eredményeket, nem tudjuk megkülönböztetni a sikert a kudarctól;
- ha nem látjuk a sikert, jutalmazni sem tudjuk;
- ha nem tudjuk díjazni a sikert, akkor valószínűleg a kudarcot díjazzuk;
- ha nem láthatjuk a sikert, nem is tudunk tanulni belőle;
- ha nem ismerjük fel a kudarcot, helyrehozni sem tudjuk;
- ha eredményeket tudunk felmutatni, megnyerhetjük a közösség támogatását.

Amikor szervezetek elhatározzák a szervezeti és egyéni teljesítmény mérését, vezetői rendszerint olyan listákat állítanak össze, amelyek azt mérik, hogy milyen jól teljesítenek bizonyos adminisztratív folyamatokat: hány embert szolgáltak ki, milyen gyorsasággal, az igények hány százalékát teljesítették meghatározott időn belül.

Lényegében az ún. kimeneti teljesítményeket mérik, azonban ez a teljesítmény nem biztos, hogy az eredményt szolgálja. Ha a vezető a folyamatra összpontosít, akkor azt mérik, hogy az alkalmazottak mit tesznek.

Ha megbízhatóan betartják az előírásokat, és előállítják az elvárt mennyiséget, akkor jól végezték munkájukat. Ritkán gondolnak a végeredményre, hogy hat-e tevékenység azokra, akiket elvileg szolgálni kell. Még a tökéletesen végrehajtott tevékenység is pénz- és időpocsékolás, ha nem éri el a kívánatos eredményt.

A teljesítménymérés módszereinek ma már a közigazgatás különböző területein is jelentősége van. Az Európai Unió több tagországában kötelező az úgynevezett hagyományos teljesítménymutatók közzététele. Ezek alapján lehet kontrollálni, hogy a közpénzek felhasználása megfelelően történt-e, másfelől lehetővé teszi a szervezetek összehasonlíthatóságát.

Az újonnan megjelenő projektmenedzsment vagy a stratégiai tervezés területein egyszerűbb a kitzűzött célok és az elért eredmény számbavétele és értékelése. Megfoghatók a mutatók, így egyszerűbb azok mérése is. A teljesítménymérésnek több módszerét is ismerjük. Egyik ilyen módszer a benchmarking, de lehet a költség-haszon elemzés, vagy a környezeti hatásvizsgálat is.

### **4.3. EFQM és a Közös (Általános) Értékelési Keretrendszer (CAF)**

A közigazgatás minőségfejlesztése területén az alapvető elvárások az uniós csatlakozást követően fogalmazódtak meg, ezért a kormányzati stratégia is hangsúlyozta „a legmagasabb szintű szolgáltatást a legközelebb vinni a polgárokhoz” elvet.

Az (Közös) *Általános Értékelési Keretrendszer* (Common Assessment Framework, CAF) tehát az önértékelési modellek kategóriájába tartozó EFQM alapú, teljes körű minőségirányítási eszköz, amelynek létrehozását az *Európai Minőségirányítási Alapítvány (EFQM) Kiválóság Modellje* és a németországi *Speyer* Közigazgatás-tudományi Egyetemének modellje ihlette. A modellel a társadalom vonatkozásában mutatkozó kiváló eredményeket a vezetés által működtetett stratégián és tervezésen, a munkatársakon, a partneri kapcsolatokon és az erőforrásokon, valamint a folyamatokon keresztül lehet elérni. Ez az eszköz a szervezetet egyidejűleg több, eltérő szemszögből vizsgálja, a szervezeti teljesítmény elemzését a teljesség figyelembevételével, ún. holisztikus megközelítésből kiindulva végzi.

Kialakulásának története 1998-ra tehető, amikor az Európai Unió közigazgatással foglalkozó minisztériumainak főtitkárai létrehozták az „Irányító Csoportot” (Steering Group), azzal a céllal, hogy koordinálják a 15 tagállam közigazgatási-fejlesztési programját, és kidolgozzanak egy rendszert a minőségmenedzsment technikák közigazgatási alkalmazásának elősegítése érdekében. Olyan eszközt kerestek, amely alkalmas lehet a közigazgatási szervek minőségügyi rendszerének továbbfejlesztésére. Végleges formát a portugál elnökség idején kapott a modell, a Lisszaboni konferencián, és ekkor került sor a próbaalkalmazásra is.

A CAF modelljét, melyet 2000 májusában mutattak be, és 2002-ben fejlesztettek tovább, 2000–2005 között kb. 900 európai közigazgatási szerv használta saját intézményük hatékonyságának javítására. A modellt már 19 nyelvre fordították le, és nem csak Európában, de a Közel-Keleten és Kínában, vagy Dél-Amerikában is érdeklődést mutatnak iránta. Nemzeti szinten is sok ország kifejlesztette a CAF-ot támogató szervezeti struktúrákat, ideértve a képzést, az e-eszközöket, a brosrúákat, a CAF felhasználói rendezvényeket és a CAF-adatbázisokat.

A hazai rendszert 2006-ban továbbfejlesztették. A szakértők ennek során nagyobb hangsúlyt helyeztek a korszerűsítésre és az innovációra, ezért a továbbfejlesztett változat lehetővé teszi a szervezetek számára az értékelési ismereteik elmélyítését és a fejlesztési intézkedéseikre történő nagyobb mértékű összpontosítást.

A CAF-ot elsősorban azért ajánlják az Európai Unióban, mert elősegíti a közigazgatási szerveknél a teljesítmény- és a hatékonyságorientált minőségfejlesztést a korszerű minőségmenedzsment technikák alkalmazásával. Ezen kívül egyszerű, könnyen használható módszertani keretet kínál a közszektor önértékeléséhez.



Arra tervezték, hogy a közszektor minden részében használható legyen, nemzeti/szövetségi, regionális és helyi szinteken egyaránt. Egyes esetekben – különösen a nagyon nagy méretű szervezetekben – az önértékelést a szervezet egy részén belül is el lehet végezni, pl. egy kiválasztott igazgatóságban vagy kirendeltségen belül.

A közszektor szervezeteinek önértékelése és fejlesztése nagyon nehéz a szervezet különböző funkcióira vonatkozó megbízható információ nélkül. A CAF arra ösztönzi a szervezeteket, hogy gyűjtsék össze és használják fel az információt, de nagyon gyakran ez az információ nem áll rendelkezésre az első önértékeléskor. Ezért a CAF-ot gyakran ún. *zéró-bázisú mérésnek* tekintik, mivel jelzi azokat a területeket, ahol alapvetően fontos a mérés elkezdése.

Minél inkább a folyamatos fejlesztés felé halad az adminisztráció, annál rendszerezettebb és progresszívebb módon gyűjti és kezeli az információt, mind külső, mind belső viszonylatban. A CAF modell szerinti önértékelés lehetőséget ad a szervezetnek, hogy többet tudjon meg önmagáról. Összehasonlítva más teljes körű minőségirányítási modellel, a CAF kifejezetten felhasználóbarát, és kompatibilis ezekkel a modellekkel. A CAF alkalmazása hozzásegíti a közigazgatási szervezeteket egy állandó fejlesztési folyamat elindításához.

Természetesen a minőségfejlesztés más minőségügyi rendszerek – TQM, ISO – alkalmazásával is megvalósítható, azonban a CAF lehetőséget ad az unió területén működő közigazgatási szervek minőségjegyeinek és azok mérésének egységesítésére, illetve az adatok összehasonlíthatóságára.

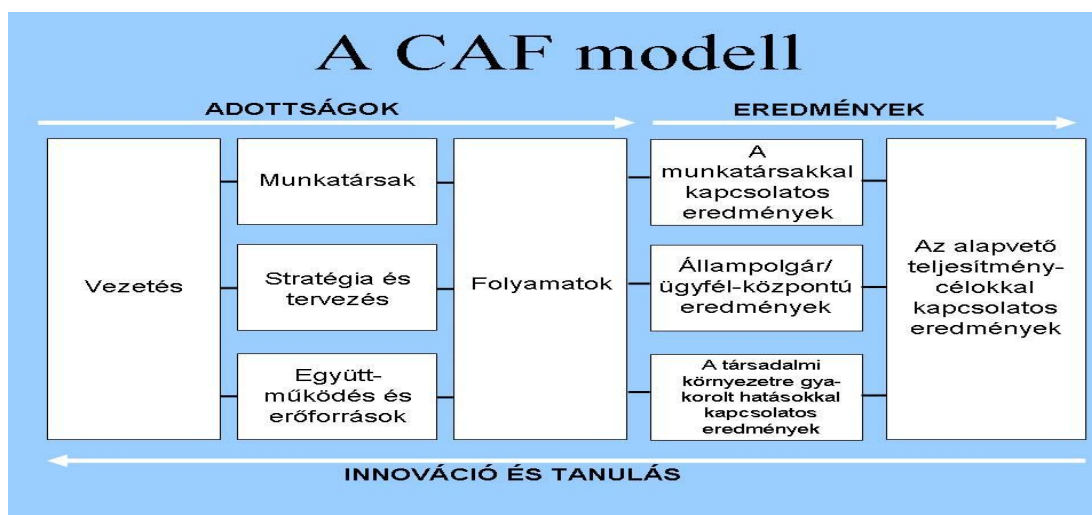
A CAF-nak négy fő célkitűzése van:

- Kezeli a közigazgatást jellemző egyedi sajátosságokat.
- A közigazgatási szervek számára a teljesítmény fokozására alkalmas eszközként szolgál.
- Híd szerepet tölt be a különféle minőségmenedzsment modellek között.
- Megkönnyíti a minőségi összehasonlító értékeléseket a közigazgatási szervezetek között.

A CAF modell *felépítése*

A kilenc kritériumból álló struktúra határozza meg a szervezeti önértékeléshez szükséges fő szempontokat. A kritériumokon belül számos (28) alkritérium található, amelyek alapján beazonosíthatóak az önértékelés során megvizsgálandó főbb működési területek.

10. sz. ábra: A CAF 2006. évi nemzeti modelljének felépítése



A modell adottságok oldala öt kritériumot takar. Ide azok az eljárások, módszerek, technikák tartoznak, amelyekkel a szervezet dolgozik, amelyek beépültek a munkafolyamatokba. Vagyis megmutatja, hogy mit csinálunk. Az eredmények oldal négy kritériuma azt mutatja meg, hogy az adottságokkal mit értünk el.

Ezen az oldalon konkrét számoknak, értékeknek, mutatóknak (fő, db, Ft, m2 stb.) kell megjeleníteniük. (Pl. ha az adottságok oldalán azt látjuk, hogy a vezetés törődik a munkatársak fejlesztésével, képzési, ösztönzési rendszereket működtet, ez megjelenik a munkatársak, vezetés, folyamatok kritériumok között, mint módszer. Az eredmények oldalán ennek megjelenési formája az lesz, mennyi pénzt költött a szervezet képzésre, hány fő vett részt a programokon, mennyi témában szerveztek továbbképzést, hány napot töltöttek ott a munkatársak, hány kompetenciájuk fejlődött stb.) Mivel az önértékelést a szervezet tagjai végzik, nagy bizonyossággal ismerik azokat a területeket, amelyek jól működnek, tisztában vannak a működési zavarokkal is, s ezeket nagy valószínűséggel meg is tudják nevezni. A hiányosságok megnevezése, strukturálása, súlyozása rámutat arra, mely területeken kell fejlődnie a szervezetnek, a hiányos területekre különféle fejlesztési programokat lehet elindítani, amelyek a következő felmérésnél már mint erősségek jelenhetnek meg.

A CAF rendszernek számos előnyét tudjuk megnevezni. Pl. alkalmazása egyszerű, lehetővé teszi a közigazgatási szervek összehasonlítását, híd szerepet tölt be az egyes minőségmenedzsment eszközök között, de hátrányai is ismertek. Ilyen, hogy csak az a szervezet tud fejlődést elérni általa, amelyik komolyan veszi a minőségmenedzsment szempontjait, továbbá hogy a kérdőívkitöltés nehezen megvalósítható alapos dolgozói előkészület és képzés nélkül.

#### 4.4. A helyzetfelmérés eszközei, módszerei

A helyzetelemzés egyik eszköze a SWOT analízis, amely jellemzően a stratégiaalkotás megalapozásához, egy szervezet elemzéséhez használatos nyitott értékelési eszköz.

##### 4.4.1. SWOT-analízis

A helyzetelemzés egyik legegyszerűbb, de – talán éppen ezért – legközismertebb és egyre szélesebb területen alkalmazott technikája az ún. SWOT-elemzés. (SWOT: strenghts – erősségek, weaknesses – gyengeségek, opportunities – lehetőségek, threats – veszélyek.)

A SWOT-elemzés segítségével csoportos munkában összegyűjthetők egy eljárás, egy módszer vagy egy szervezet, esetleg projekt, vagy más folyamat legfontosabb jellemzői. Ugyancsak jól alkalmazható valamely rendszer kiépítése során az egyes kulcsterületek kiinduló helyzetének feltárásához és rögzítéséhez, illetve helyzetelemzéséhez a változtatások, fejlesztések végrehajtása előtt. A módszer alkalmazása világos képet adhat, hogy az érdekeltek hogyan vélekednek az értékelendő területről, kiindulási alapot nyújt a fejlesztések irányának meghatározásához, de alkalmas arra is, hogy az érdekeltek valós vagy feltételezett véleményeit összegyűjtsük, az elvárásokat megismerjük. Az elemzésben részt vevők egy négy ablakra osztott táblázatot töltenek ki, amelyben az egyes ablakok az erősségek, a gyengeségek – (belső tulajdonságok), – valamint a lehetőségek és a veszélyek – (külső környezeti elemzés) – felsorolását teszik lehetővé.

24. sz. táblázat: SWOT-analízis minta

|                          |   |   |
|--------------------------|---|---|
| <b>Belső tényezők</b>    | <b>Erősségek (Strengths)</b>  | <b>Gyengeségek (Weaknesses)</b>   |
|                          | Pozitív dolgok, amelyek jól működnek, és lehet rá befolyásunk, hogy még jobban működjenek<br>+                                  | Olyan dolgok, amelyek nem jól működnek, de lehet rá befolyásunk, hogy jobb legyen a helyzet<br>-  |
| <b>Külső körülmények</b> | <b>Lehetőségek (Opportunities)</b>  | <b>Veszélyek (Threats)</b>  |
|                          | Olyan pozitív adottságok, amelyeket nem tudunk befolyásolni, de kedvezőek és rájuk építve kihasználhatjuk az erősségeinket<br>+ | Olyan korlátok, negatív tényezők, amelyeket nem tudunk befolyásolni és csökkentik a sikerünk esélyeit, kockázatot jelenthetnek, ezért tartózkodni kell tőlük<br>- |

A résztvevők által kitöltött táblázatok összesítése után súlyozással kiválasztják az egyes mezőkben szereplő tényezők közül a legfontosabbakat. Ezt követően az egyes mezők közötti kapcsolatok feltárása következik, melynek során kiderül az, hogy az erősségek milyen további lehetőségek kiaknázását segítik, mely területeken teszik lehetővé a veszélyek elhárítását, illetve a gyengeségek közül melyek azok, amelyek akadályozzák az egyes lehetőségek kiaknázását, valamint a tényleges veszélyek elhárítását. A SWOT-elemzés előnye, hogy a kijelölt területre könnyen és viszonylag gyorsan elvégezhető, végrehajtása nem igényel előképzettséget. A módszer további előnye, hogy az elemzés során olyan elemek is felbukkanhatnak, amelyek eddig nem tartoztak a szervezet által deklarált és/vagy vállalt célok és értékek közé, mégis fontos szerepük lehet a továbbiakban.

Fontos az ilyen módon tudatosult értékek, elemek, eljárások összevetése a terület által kitűzött célokkal, értékekkel, eljárásokkal, dokumentumokkal. Ugyanakkor nagy létszámú csoportban a teljes elemzés elvégzése időigényes tevékenység lehet, amelynek teljes ideje alatt nehéz fenntartani az érdeklődést és a koncentrációt.

Nehézséget jelenthet, hogy a belső elemzés során – különösen a gyengeségek számbavételekor – nemcsak a terület ilyen jellemzőit gyűjtik össze, hanem a terület belső világából kilépve az egész szervezet problémáit fogalmazzák meg a résztvevők.

Az elemzés kezdeti szakaszában gyakran kételkednek a résztvevők az eljárás hasznosságában, úgy vélik, hogy amúgy is elegendő, általuk már ismert információval rendelkeznek, amelyekhez ilyen módon nem csatlakoznak újak.

Fontos hangsúlyozni, ha alapos SWOT-elemzést kívánunk készíteni, a módszer legfontosabb erőforrás-szükséglete az, hogy elegendő idő álljon rendelkezésünkre. A munka megszervezéséhez, a csoport irányításához, az elemzés vezetéséhez és különösen az összegzés elkészítéséhez olyan emberre van szükség, aki felkészült a szervezetről, továbbá aki az elemzésben gyakorlattal rendelkezik.

Önmagában az analízis elkészítése a szervezetekben nem visz közelebb egy-egy döntés meghozatalához, ezért érdemes más kiegészítő módszerekkel kombinálni, együtt alkalmazni.

#### **4.4.2. Problémaelemzés (fadiagram módszer)**

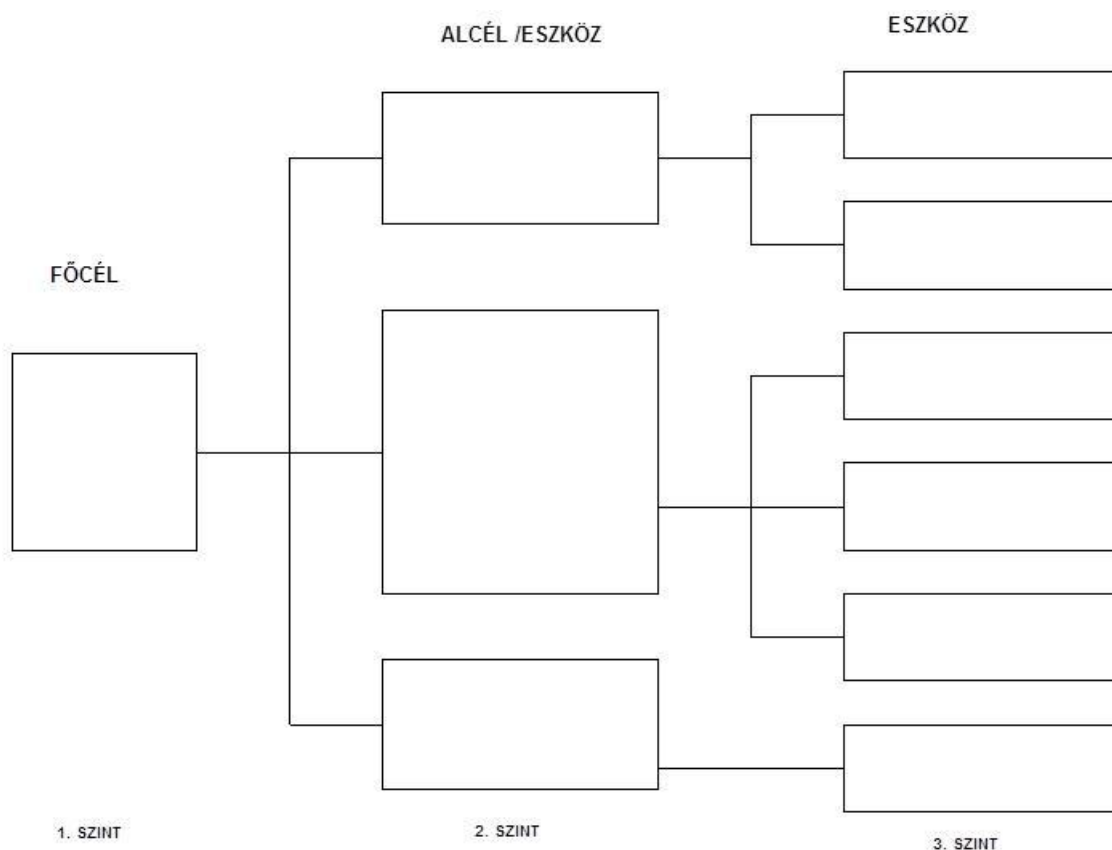
A fadiagram az elemzett cél, probléma, ötlet belső logikai, elsősorban ok-okozati összefüggéseit tárja fel és szemlélteti egy fára emlékeztető struktúrában. A módszer jól használható különféle problémák elemzésekor, a problémák mélyebb okainak feltárásához, a megoldások tervezése során felmerült fejlesztési javaslatok rendszerezéséhez. Kiválóan alkalmas általános célok lebontására is, vagy fejlesztési javaslatok strukturálására.

Az első részletezési szintet a legegyszerűbb módon ötletrohammal dolgozhatjuk ki. Az ötletroham során összegyűjtjük a megnevezett cél fő területeit, a megvalósítás lehetséges eszközeit. Ezek lesznek a kitűzött cél elérésének legfontosabb irányai, területei. Az ötleteket öntapadós cédulára írják fel. (Minden cédulára csak egy ötlet kerülhet!) Ezeket gyűjtsek össze, ragasszák fel a táblára vagy az előre elkészített (csoport elé felragasztott vagy az asztalra helyezett) csomagolópapírra.

A felhelyezett cédulákat a csoport közösen rendszerezi, ez történhet a folyamat során bármikor. Ezért a logikai kapcsolatokat jelző vonalakat csak a folyamat végén rajzolják be vastag filctollal.

A fadiagram szerkesztését végezhetik felülről lefelé vagy balról jobbra, jobbról balra is. Fontos, hogy érzékeltsük az egyes szintek közti logikai különbséget, egymásra épültséget. Épp ezért a felülről való építkezésnél az első szintek „általánosak”, „absztraktak”.

11. sz. ábra: a fadiagram szerkezete



Minden egyes részcélnál kérdezzük meg: Mit kell tennünk a kitűzött cél elérése érdekében? Ha új részletezési szinthez jutnak, újra tegyék fel a kérdést. Szintenként haladjanak. Akkor hagyják abba a részletezést, ha kiosztható feladathoz jutnak, vagy ha a csoport eléri saját ismeretszintjének határát.

A fadiagramot általában 3 részletezési szintre bontják. A főcél nem számít külön szintnek. Az egyes részcélok kibontási mélységei különbözhetnek egymástól. A módszer fejleszti a logikai gondolkodást, látásmódot, mivel rámutat a vizsgált kérdés belső logikai összefüggéseire, rendszerezettségére, segíti az elemzett problémát a lehető legrészletesebben kibontani, ezért eljuttat a konkrét feladatokig. A módszer támogató eszköze a brain storming, valamint a SWOT-elemzés. Kiindulási alapja az elemzésben megfogalmazott gyengeségek.

## 4.5. A közigazgatási szervezetek fejlesztésének lehetőségei, módszerei

### 4.5.1. A szervezet átvilágítását támogató résztechnikák

#### A.) Interjú

Olyan időigényes, nehezen feldolgozható, mégis elkerülhetetlen és hasznos adatgyűjtési módszer, amelyben a rendszerek átalakítása előtt beszélgetés során teszünk szert a céljainknak megfelelő ismeretekre, elsődleges és másodlagos információkra. Rendszertervezések kezdetén elengedhetetlen, de alkalmas megfigyelések ellenőrzésére, vagy más technikákkal végzett vizsgálatok kiegészítésére is.

A munkatársak személyes megkérdezése a szervezési tevékenység egész folyamatát végigkíséri, a szervezők ezáltal nagy mennyiségű, hasznos és tartalmas információkat kaphatnak a szervezetről, mivel az interjúalanyok azt jól ismerik.

A vizsgálat előkészítő szakaszában el kell dönteni, hogy kik azok a személyek, akik adatokkal, ismeretekkel, információkkal rendelkeznek a megválaszolendő kérdéskörben.

Beszélgető partnerekként szóba jöhetnek a szervezet tagjai, de szervezeten kívülálló személyek is. Tisztázni kell az időpontot és a helyszínt (lehetőleg nyugodt, beszélgetésre alkalmas helyet válasszunk), tegyünk bemutatkozó látogatást, készítsünk vázlatot. Az előkészítő szakasz része annak eldöntése is, hogy az interjú melyik fajtáját alkalmazzuk.

Az interjú menete: kezdjük rövid bevezető beszélgetéssel, majd a problémák tisztázása következik. A beszélgetés során ragaszkodjunk a témához, ne engedjük elkalandozni az interjúalanyt, de szánjunk elegendő időt a kérdések megválaszolására. A kérdésekre adott válaszokat kritika nélkül fogadjuk, és kerüljük az eldöntendő kérdéseket.

Adjunk lehetőséget a kérdésekre, időnként a beszélgetés közben és a végén foglaljuk össze a hallottakat, és kérdezzük meg, van-e valami hozzátenni való az addig elhangzottakhoz. Interjú közben feltétlenül rögzíteni kell az elhangzottakat, közben csak a vázlatos jegyzetelés javasolt. Nem szerencsés azonban a magnós vagy videós adatrögzítés használata, mert ez az interjú őszinteségét, az alany nyíltságát gátolhatja.

### ***Az interjúkészítés formái***

Nyílt interjúnak azt a módszert nevezzük, amikor a vizsgált személyek ismerik a beszélgetés célját, azzal egyetértenek. Ez lehetővé teszi a beszélgetés folyamatos rögzítését. A rejtett interjú során kötetlen beszélgetés benyomását kell kelteni a kérdezettben olyan irányított kérdésekkel, hogy a kérdező az őt érdeklő lehető legtöbb információhoz jusson.

A strukturált interjúnál a kérdező előre rögzített kérdéseket tesz fel. A módszer előnye a könnyebb feldolgozhatóság, hátránya viszont, hogy a kérdések körén kívül eső információk rejtve maradnak. Annak érdekében, hogy ezt a merevséget feloldják a szervezésben, gyakran strukturálatlan, vagy csak részben strukturált interjúkat készítenek. Csoportos interjút akkor készítenek, amikor arra vagyunk kíváncsiak, hogy az emberek abban a körben, amelybe tartoznak, hogyan nyilvánítanak véleményt.

A csoportos interjúnak fontos eleme a megkérdezettek közt kibontakozó vita, a különböző szempontok, vélemények érvényre jutása. Ezzel szemben az egyéni interjú során egy emberrel beszélgetünk.

Az interjú optimális időtartama kb. 1 óra, amely elegendő a bonyolultabb összefüggések felderítésére is, és ennyi idő alatt még nem fáradnak el a résztvevők sem. Az interjú felvétele után a beszámoló elkészítése, majd a kapott eredmények értelmezése és értékelése következik. Az interjúkészítés sikere nagymértékben függ a kérdező személyiségétől. Fontos tulajdonságok a jó kapcsolatteremtő képesség, a megfelelő tájékozottság, a szakmai nyelv ismerete, a türelem és az empátia.

Az interjúkészítés alkalmazásának előnye, hogy az interjúalany ismeri a szervezetet, a munkatársakat, így tartalmas válaszokat tud adni. Hátránya, hogy a megkérdezett személy érzelmei, személyes kapcsolatai befolyásolhatják a válaszokat, és torzíthatják a kérdezőben kialakuló képet.

### ***B.) Kérdőívek***

Kérdőívek használatával nagy mennyiségű választ és információt kapunk rövid idő alatt. Előnye, hogy könnyen feldolgozható, hátránya, hogy csak a feltett kérdésekre érkeznek válaszok, új ötletek, gondolatok nem jelennek meg.

A kérdőívek három típusát ismerjük:

- Nyílt kérdőív, amely gyakorlatilag kérdés-felelet. Ez a típus nehezen feldolgozható, de személyre szabott válaszok születnek használata során.

- Zárt kérdőívekben megfogalmazzuk a kérdést, majd választást engedünk a megadott feleletek közül. Ez könnyen feldolgozható, de itt uniformizált válaszok születnek.
- Vegyes típus esetén az előző kettő kombinált alkalmazására kerül sor.

Mielőtt egy kérdőív szerkesztés folyamatát elkezdenénk, végig kell gondolunk, milyen információkra van szükségünk, ennek megszerzéséhez a kérdőívek milyen típusát, illetve az adatgyűjtés mely módszerét használjuk. Meg kell fogalmaznunk a konkrét kérdések szövegét, el kell döntenünk, hogy milyen típusú skálákat, táblázatokat, vagy egyéb különleges eszközöket használunk a kérdőívek szerkesztése során.

Fontos figyelmet fordítanunk arra is, hogyan határozzuk meg a kérdések legmegfelelőbb sorrendjét. Követelmény, hogy legyen a kérdőívünk gördülékeny, és irányuljon valamire. Határozzuk meg a kérdőív szerkezetét, elrendezését és küllemét, ha időnk engedi, végezzünk próbakérdést, majd ezek alapján hajtsuk végre a szükséges változtatásokat. Ha szükséges, készítsünk kitöltési útmutatót.

A kérdőívszerkesztés néhány alapszabálya – a teljesség igénye nélkül:

- egyféle jelentésű szavakat használjunk, kerüljük el a szakzsargont;
- a tulajdonságot jelző mellékneveket megfelelően használjuk (gyakorlatilag mindenki, majdnem mindenki, döntő többség, legtöbben);
- a nagyságot és arányt leíró szavak legyenek koherensek;
- ha kategóriákat használunk, akkor ezek legyenek azonosak;
- legyen „nem tudom” válasz a kérdéseknél;
- az esetek egy részében elégedjünk meg a kb. válaszokkal;
- ne legyen torzító kérdésfeltevés, ne legyen kétszeres tagadás vagy egyéb szótrükk (ez a hazai jogszabályokban igen gyakori);
- osztályzási kategóriák (5-ös, 10-es skála);
- sorba rendezésnél ne legyen túl sok tétel.

A kérdőíves adatgyűjtés lehet ún. önkitöltő kérdőív, csoportos önkitöltő kérdőív, személyes kitöltésű kérdőív (megszólításos interjú, telefonos interjú). A kérdőív mintavételi módszere lehet önkényes – ez a legolcsóbb módszer. Alkalmazhatunk paneleket, az így kiválasztott csoportot folyamatosan vizsgálhatjuk, dolgozhatunk kvóta szerinti mintákkal (különböző csoportok szerinti minták) és valószínűségi mintavétellel – az ezzel foglalkozó szakirodalom szerint ez a legjobb, ugyanakkor a legköltségesebb mintavételi mód. A kérdőívezés mint módszer nem önmagáért való, az semmit nem ér a kiértékelések és visszajelzések nélkül. A kérdőívek eredményeinek feldolgozása általában matematikai, statisztikai módszerekkel történik.

### **C.) Dokumentumelemzés**

Az empirikus adatgyűjtés egyik jól hasznosítható forrása a dokumentumelemzés, a szervezeti dokumentumok vizsgálata. A szervezeti problémák igen nagy százaléka visszatükröződik a szervezeti dokumentumokban, ezek összegyűjtése és tanulmányozása lehetővé teszi, hogy az egész szervezetről és a vizsgált kérdéskörrel alapvető információkkal rendelkezünk anélkül, hogy a szervezeti munkát „zavarnánk”.

A dokumentumelemzés az egyik legegyszerűbben alkalmazható résztechnika, de alkalmazását ne becsljük túl. A dokumentumelemzéssel a szervezet felépítését, struktúráját ismerhetjük meg, de a szervezet valós működéséről csak akkor kapunk belőle információt, ha a dokumentum nem csupán a szervezetet, hanem annak működését is szabályozási körébe vonja. Tipikusan ilyen jellegű a szervezeti és működési szabályzat, míg az ügyrend döntően a működésre koncentráló dokumentum. Célszerű ezt a formát más résztechnikákkal együtt alkalmazni.

A dokumentumok vizsgálatára igen sokféle célból kerülhet sor, ezért a megfelelő források felkutatása az elemzés első lépése. A teljesség igénye nélkül az alábbiakban foglalhatók össze a szervezeti dokumentumok legfontosabb típusai:

- szervezeti és működési szabályzat, ügyrend, egyéb szabályzatok;
- belső utasítások, rendelkezések, előírások;
- nyilvántartási adatok, nyilvántartás alapját képező egyéb dokumentumok;
- beszámolók, jelentések, szervezeten belüli levelezések;
- ügyfelekkel kapcsolatos dokumentumok, közérdekű panaszok, bejelentések;
- értekezletek; tanácskozások, gyűlések jegyzőkönyvei;
- munkaköri leírások;
- a szervezetben végrehajtott vizsgálatok, ellenőrzések dokumentumai;
- használt nyomtatványok stb.

A begyűjtött dokumentumokról érdemes nyilvántartást is vezetni (mire használják, ki tölti ki, ki kapja, milyen gyakran módosítják stb.)

A szervezeti dokumentumok tartalmi vizsgálata és értékelése mellett formai vizsgálatot is kell végeznünk. A formai dokumentumelemzés eredménye lehet egyes feladatok átszervezése, az alkalmazott technika korszerűsítése, a gépesítettség színvonalának emelése stb.

#### ***D.) Munkanap-fényképezés***

A munkanap-fényképezés egy személy, csoport vagy az egész szervezet hasznos munkaidőalapját vizsgáló résztechnika. Annak megállapítására szolgál, hogy a dolgozók a rendelkezésükre álló munkaidőt hogyan használják ki, és hogyan osztják meg a különböző tevékenységek között. A megfigyelés tárgya tehát a dolgozó által végzett munka és az egyes munkaelemek időtartama. A munkanap-fényképezés során a dolgozó napi tevékenységét – a munkaelemek elvégzéséhez szükséges idő megjelölésével – folyamatosan feljegyzi a munkafelvételi lapra. (Pl. ügyfél-tájékoztatás – 15 perc, kávészünet – 10 perc, határozatírás – 40 perc stb.)

A munkaidőalap és a végzett tevékenységek munkaidejének összehasonlításával megállapítható, hogy a dolgozó:

- mennyi időt fordít az egyes tevékenységfajtákra;
- a munkavégzést folyamatosan vagy megszakításokkal végzi – tehát hogy a tevékenységek mennyire szervezeten követik egymást a dolgozók egyéni munkavégzésében;
- az egyes tevékenységfajtákra az összmunkaidőalapból mekkora hányadot fordít.
- A munkanap-fényképezés többféle módon végezhető el:
- a megfigyelést végezheti a dolgozó maga (önfényképezés) vagy más személy;
- a mérés lehet csoportos, vagy egy dolgozóra vonatkozó;
- a mérés során többféle eszközt is igénybe vehetünk (fényképezőgépet, filmfelvevőt, stopperórát, egyéb speciális rögzítő eszközt);
- a munkafajtákat előre meghatározhatjuk (tevékenységjegyzék), rendszerezhetjük, és a dolgozóknak csak a megfelelő kódszámot kell rögzíteni (pl. határozatírás – 4, ebédidő – 7, ügyfél-tájékoztatás – 8 stb.) vagy minősíthetjük a tevékenységfajtákat utólag, a feldolgozás folyamatában is;
- ténylegesen mért idővel számolhatunk, vagy előre meghatározott normaidővel.

A közigazgatási gyakorlatban elterjedt a csoportos önfényképezés. A munkafajtákat általában a felmérést készítő minősítik a feldolgozás folyamatában, a dolgozók tényleges időt jeleznek a felvételi lapokon. A számítógépes feldolgozás az adatok gyorsabb és részletesebb elemzését teszi lehetővé.

A vizsgálat előkészítő szakaszában a dolgozók számára megfelelő mennyiségben sokszorosítjuk a munkafelvételi lapokat, amelyekre a dolgozók a napi tevékenységeket rögzítik. Elkészítjük a vizsgálat eredményét számszerűen összesítő feldolgozó táblákat is.

A munkanapfelvétel céljáról valamint a felvételi lapok kitöltésének módjáról a dolgozókat tájékoztatnunk kell.

A felvétel eredményessége a jó előkészítésen, az alapos, körültekintő elemzésen kívül azon is múlhat, hogy mennyire sikerül a dolgozókkal a felvétel célját, értelmét elfogadtatni. Az előkészítési szakaszba tartozik még az egyes tevékenységfajták minősítését tartalmazó jegyzék, a tevékenységek kódolásának előkészítése is – amennyiben ezt a módszert alkalmazzuk. A munkanapfelvétel elvégzésére kb. 2 hetes, átlagos terhelésű időszakot célszerű kiválasztanunk, kivéve azt az esetet, ha meghatározott feladat elvégzésének körülményeire, vagy átlagon felüli leterheltségű időszakra vagyunk kíváncsiak.

A felvétel adatfelvételi szakaszában a dolgozóknak a napi tevékenységét a munkafelvételi lapra részletesen fel kell vezetni, és mérni kell a tevékenységek elvégzéséhez szükséges időt is. A kitöltött adatfelvételi lapokat a vezető naponként láttamozza, majd azokat hetenként kell átadni a feldolgozást végző munkacsoport tagjainak.

A feldolgozás és értékelés szakaszában a szervezők a munkafelvételi lapok bejegyzéseit a tevékenységjegyzék alapján kódszámmal látják el, majd a feldolgozó táblázatokat osztályonként, csoportonként, vezetőnként, ügyintézőnként és az ügyvitelt ellátó dolgozónként összesítik.

Az igazgatásszervezésben a munkanap-fényképezés eredménye felhasználható:

- a szervezeten belüli munkamegosztás aránytalanságainak kiküszöbölésére, a munkateher egyenletesebb elosztására, optimalizálására;
- az egyes tevékenységfajták arányának javítására, egyes tevékenységek elvégzésének jobb megszervezésére, arányosítására;
- az információgyűjtés és -feldolgozás racionalizálására;
- munkakörök vagy feladatcsoportok összevonására vagy szétválasztására, a felesleges munkamozzanatok kiküszöbölésére;
- esetleg jogszabály-módosítás kezdeményezésére (a szükségtelen eljárási cselekmény kiiktatása érdekében).

A munkanap-fényképezés természetesen nem ad tiszta képet akkor, ha az ún. önfényképezés módszerét alkalmazzuk. Ilyenkor munkatársaink saját bevallására, önmérsékletére, őszinteségére kell alapoznunk a megfigyelési lapok kitöltése során (előfordulhat, hogy a munkanapok összesítése után a hasznos munkaidőalap több, mint 8 órát tesz ki egy-egy kollégánál, esetleg egész nap nem ment a mosdóba vagy ebédelni stb.). Azért, hogy realisabb képet kapjunk a felmérés végén, fontos már a módszer bevezetésének elején hangsúlyoznunk az őszinteséget és a bizalmat, az önmérsékletet és a realitást, hiszen ezek nélkül az elvégzett munkanap-fényképezés csak felesleges időtöltés.

A tárgyilagosság kedvéért meg kell jegyeznünk, hogy a más által történő megfigyelés során is kaphatunk torz képet, különösen akkor, ha a megfigyelést végző nincs tisztában a megfigyelt által végzett munka mozzanataival, a folyamat egészével. (Ilyenkor lázas munkának tűnő cselekvésekkel „megtéveszthetik” a megfigyelést végző személyt.)

### ***E.) Funkciógyakoriság-elemzés***

A munka optimális megszervezése szempontjából jelentősége van annak, hogy az egyes szervezeti funkciók adott időegység alatt hányszor fordulnak elő.



A funkciógyakoriság-elemzéssel választ kaphatunk arra, hogy:

- melyek azok az ügykörök, amelyeknél – tömegszerűségük miatt – kisebb problémák is fennakadást okoznak;
- melyek azok a gyakran ismétlődő feladatok, amelyek formalizálhatók, majd gépesített, automatizált feldolgozásuk lehetővé válik;
- melyek azok a résztevékenységek, amelyek az érdemi munkát akadályozzák, ezért átadhatók más szervezeti egységnek vagy munkatársnak.

Az egyes tevékenységek mellé rendelt átlagidő alapján kiszámítható a funkcióelemzés elvégzéséhez szükséges időtartam.

A funkcióelemzés folyamatában először rögzíteni szükséges a tevékenységi elemeket, majd az egyes tevékenységeknél meg kell jelölni az előfordulás gyakoriságát (bizonyos időegység alatt végzett tevékenységszámot).

A gyakorisági adatokat különböző forrásokból szerezhethetjük be. Ilyenek lehetnek a közigazgatási szervezet hatósági statisztikája, az ügyiratforgalom adatai, bizonyos típusú dokumentumok megszámlálása, becslés, egyéb speciális mérések. Ezt követi az összegyűjtött adatok összehasonlítása, amely alapján rangsort állíthatunk fel a különböző tevékenységek szervenkénti, dolgozónkénti előfordulásának gyakoriságáról. A táblázat adatai kiegészíthetők az átlag időráfordítás adataival, amelynek eredményeként megkapjuk a feladat elvégzéséhez szükséges időt.

#### *F.) Munkakörelemzés*

A munkakörelemzés célja a munkakör tartalmi elemeire irányul. Amíg a munkanap-fényképezésnél célunk a tevékenységek idő-ráfordítási arányainak vizsgálata, addig a munkakörelemzésnél azt vizsgáljuk, hogy a dolgozó tevékenysége megfelel-e az adott munkakörre előírt, megkívánt tevékenységnek. Minden munkakör számtalan sajátossággal rendelkezik. Ezek feltárását lehet elvégezni a munkakörelemzéssel. Az elemzés során célszerű azokat a munkatartalmi tényezőket kiemelni, amelyek egy adott munkakört meghatároznak, megkülönböztetnek más munkakörtől.

A munkatartalom feltárt és kiemelt jellemzői egyben meghatározzák azt is, hogy az adott munkakör milyen követelményeket támaszt a munkakört betöltő személlyel szemben. A munkakört betöltő személy is számtalan személyes tulajdonsággal (kompetenciával) rendelkezik, ezek egy része szükséges a munkakör betöltéséhez, más része nem. Ebből a halmazból kell meghatározni azokat, amelyek a munkakör betöltéséhez feltétlenül szükségesek: ez az összehasonlítás feladata. Az elemzés során megvizsgáljuk az adott munkakörre vonatkozó szabályozás dokumentumait, majd szabályzatokból, valamint a dolgozó és a vezető tárgyra vonatkozó információiból összeállíthatjuk az aktualizált munkakörelemzést. A vizsgálat elemző, értékelő szakaszában összehasonlítjuk a ténylegesen végzett munkaköri tevékenységeket a szervezeti cél által megkívánt, aktualizált munkakörrel. A munkakör elemzése során az alábbi kérdéskörök is tisztázhatók: a feladatok nehézségi foka, bonyolultsága, kikkel szükséges együttműködni a munkakör végzése során, milyen az együttműködők kapcsolata, milyen módon lehetne tökéletesíteni a munkakört.

A vizsgálat eredményeként javítható a szervezeten belül az egyes munkakörök telepítése, a munkakört végzőkkel szemben támasztott általános és speciális követelmények egyszerűbben meghatározhatók, változtatható a szerven belüli és a szervek közötti kapcsolatrendszer. A felmérés a magasabb színvonalú humán erőforrás menedzsment munkát is elősegíti, hiszen ezt a módszert a korszerű humán erőforrás rendszerek alkalmazzák.

### *Mérés, megfigyelés*

Az előbb felsorolt technikák alkalmazása során használt módszerek a mérés és a megfigyelés. Megfigyeléssel fontos tapasztalatokhoz juthatunk, figyelembe kell vennünk azonban, hogy a megfigyelt személy vagy csoport másként dolgozik, mint megfigyelés nélkül.

A mérések általában az alapfolyamathoz kötődnek, csak akkor szükséges ezt a módszert választanunk, ha egy folyamat felméréséhez szükség van rá és nincs más eszközünk, amellyel a szükséges információt megszerezhetjük.

### **4.5.2. Ügyfélkarták alkalmazása**

Az ügyfélkarták (citizen's charter) alkalmazásának elindítója az angliai York város önkormányzata volt, ahol elhatározták, hogy nagyobb figyelmet szentelnek az állampolgárok átfogó tájékoztatásának, teljes körűen figyelembe veszik az ügyfelek érdekeit, hangsúlyt helyeznek az állampolgárok részvételére a közigazgatási szolgáltatásokkal kapcsolatos elvárások meghatározásában és ellenőrzésében.

A fenti célokat az önkormányzati tisztségviselők és képviselők áttekinthető üzleti módszerekkel az önkormányzati menedzsment tevékenység egészére tűzték ki. Céljuk volt továbbá a megbízhatóság és pontosság, hatékonyság, minőségi szolgáltatások nyújtása, az adófizető pénzéért a megfelelő érték garantálása. Ezzel a módszerrel új értelmezést kapott az önkormányzat és lakosság közötti kapcsolat, és jelentőségét felismerve több angliai önkormányzat csatlakozott a mozgalomhoz, amely olyan lendületet vett, hogy 1991-ben az angol kormány kartamozgalmat indított el a közszolgáltatások minőségének javítását és új, szolgáltató szellemű közigazgatási kultúra elindítását kitűzve célul.

A mozgalom részét képezte még az ügyfelek részletes és alapos tájékoztatása a szolgáltatás jellemzőiről, valamint a nem megfelelő szolgáltatás esetén a panaszjog lehetővé tétele.

Az ügyfélkarta az első lépések egyike lehet a minőségi közigazgatás felé. Előnye, hogy arra készíti a közigazgatási szervezeteket, hogy munkájukkal kapcsolatban minőségi standardokat állítsanak fel, és a követelmények megsértése esetén szankciók alkalmazását, illetve az ügyfelek részére panaszjoguk gyakorlását teszik lehetővé. Az ügyfélszolgálati karta intézményrendszere a magyar kormány tetszését is elnyerte, ezért előkészítő és modellkísérleti programot indított, majd ennek lezárását, kiértékelését követően kormányhatározatot hozott a közigazgatás teljesítményének növelését szolgáló rövid távú intézkedésekről és átalakításának középtávú feladatairól. Az 1052/2005. (V. 23.) Korm. határozat I/1. pontja szerint meg kell teremteni a feltételeket a Közigazgatási Ügyfélszolgálati Karta országos elterjesztéséhez, és a modellkísérlet tapasztalataira támaszkodva menetrendet kell kidolgozni a megvalósításra. Valójában vállalatokat karta formában – a kormányhatározat kötelező ereje nélkül is – bármely közigazgatási szerv saját kezdeményezésre is létrehozhat, egyfajta „önkéntes minőségi vállalásnak” tekintve azt.

### *Állampolgári Tanácsok*

A helyi döntéshozatalban és a demokratikus folyamatokban való lakossági részvétel Magyarországon ma még meglehetősen alacsony. A lakosoknak nincs elég információjuk a közügyekről, és úgy érzik, hogy nincs befolyásuk az életük alakulására, csak kevesen hisznek abban, hogy kezükbe vehetik ügyeik irányítását saját környezetükben.

Az *Állampolgári Tanács* (Citizen's Jury) módszerét évtizedek óta sikeresen alkalmazzák pl. az Egyesült Államokban, Nyugat-Európában, de már ismerünk kedvező magyarországi tapasztalatokat is.

A módszer legfőbb erénye, hogy segítségével megfontolt, konszenzusos döntések születhetnek a helyi közösséget érintő vitás kérdésekben, felkészíti, aktivizálja az állampolgárokat.

A módszer számos különböző kérdés eldöntésére, megvitatására alkalmazható. Használható konkrét kérdések megválaszolásában, mint például egy ipari beruházás megvalósulása a településen, de előnyös egy adott intézkedéssel, tervvel kapcsolatos lakossági támogatás vagy ellenállás vizsgálatára és a támo-gatás megszerzésére.

A nemzetközi gyakorlatban az állampolgári tanács kiemelt alkalmazási területe a jövőtervezés, pl. településfejlesztési koncepció közös kidolgozása, melynek megvalósításában a tanácsülésnek köszönhetően a képviselő-testület számíthat a lakosság támogatására és aktív részvételére. Az állampolgári tanács módszerét kistérségek, önkormányzatok, nem formális keretek között működő lakossági csoportok vagy civil szervezetek is haszonnal alkalmazhatják.

### **4.5.3. Benchmarking**

Gyakran felmerül a szervezetekben a kérdés, hogyan lehetne hasznosítani mások jó tapasztalatait, valamint hogyan lehet megosztani saját, jól bevált gyakorlatainkat. Erre a célra alakult ki a benchmarking módszertana.

#### *A benchmarking fogalma és kialakulása*

A benchmarking (Benchmark: magassági pont, szintjel.) a legjobb gyakorlatok keresése, tanulmányozása, összehasonlítása a szervezet saját gyakorlatával, és a tanulságok hasznosítása a szervezet saját gyakorlatának fejlesztésében. A benchmarking kulcsszava a „legjobb gyakorlat” (best practice): olyan megoldást jelent, ami máshol kiemelkedően jól bevált. Fontos azonban megjegyezni, hogy a benchmarking nem univerzális csodaszer a szervezet minden bajának gyógyítására, nem automatikus utánzásra való, hogy ne kelljen semmi újat kitalálnunk. A benchmarking során minden esetben mérlegelni kell, hogy mi hogyan szabható saját szervezetünk testére. Nem lehet vele erőforrások beruházása nélkül javulást elérni. Nem a holtidők hasznosítására találták ki, amikor éppen nincs jobb dolgunk. (A benchmarking a Xerox cég 1976-tól 1986-ig végzett ez irányú kutatásaiból fejlődött ki.)

#### *A benchmarking fajtái*

A benchmarking fajtáinak több, különböző osztályozása ismeretes. Piaci környezetben pl. a konkurens termékek visszatervezését, a konstrukciós és gyártási titkainak megfejtését is magában hordozza. A funkcionális benchmarking azt jelenti, hogy kiválasztunk egy funkcionális területet (pl. a személyzeti munkát, a karbantartást vagy az anyagbeszerzést) saját működésünkből, és összevetjük a mércéül szolgáló szervezet(ek) vagy szervezeti egység(ek) hasonló funkcionális területének működésével. Folyamat benchmarking esetén teljes, összefüggő folyamatokat vizsgálunk. A stratégiai benchmarking a más szervezetek által hasonló helyzetekben alkalmazott különböző stratégiák eredményességét hasonlítja össze, és ezekből próbál következtetéseket levonni saját stratégiája kialakításához.

#### *Benchmark és best practice*

Rendkívül fontos, hogy nem elég csupán a legkiemelkedőbb teljesítményt (a benchmarkot) megkeresni, hanem mindig a mögötte meghúzódó, a kiemelkedő teljesítményt eredményező legjobb gyakorlatot (best practice-t) kell megtalálni és tanulmányozni. A benchmark ismerete csupán arra jó, hogy tudjuk, hol keressük a legjobb gyakorlatot, hol érdemes tanulmányozni a bevált megoldásokat. Meglepően gyakori hiba, hogy csak a kiemelkedő teljesítményt keresik más szervezeteknél, majd automatikusan megkövetelik ugyanezt a teljesítményt saját szervezetüktől, anélkül, hogy tanulmányoznák és adaptálnák azt az átvevő szervezet sajátosságaira.

Az eredményesebben és gazdaságosabban működő szervezetek teljesen más folyamatokat működtetnek, sokkal fejlettebb technológiákat és munkamódszereket alkalmaznak. Ezeket kell tanulmányoznia, és azután hasznosítania, saját szervezetre szabnia annak, aki hasonlóan eredményes és hatékony működést akar elérni.

## 5. Humánerőforrás és közszolgálati menedzsment

### 5.1. A humánerőforrás és közszolgálati menedzsment fogalma és sajátos működése

Egy szervezet működésében kulcskérdés a személyi állomány kezelése, az emberi erőforrással való optimális és ésszerű gazdálkodás. A szervezeti célok elérésének eredményességét alapvetően befolyásolja, hogy a szervezet milyen hatékonysággal használja fel a rendelkezésére álló erőforrásokat, ideértve az emberi tényezőt is.

Az emberi erőforrással való gazdálkodás akkor tekinthető hatékonynak, ha biztosítja:

- szervezet magas teljesítményét;
- a termék magas minőségi színvonalát;
- a megfelelő szakértelemmel és gyakorlattal rendelkező munkavállalók optimális számú alkalmazását;
- a munkaerő-költség kontrolláltságát;
- a bérek versenyképességét;
- a munkaköri elégedettséget és az önértékelés lehetőségét;
- a jogszabályi rendelkezések megtartását.

Az emberi erőforrás menedzsment fogalmi meghatározására többféle definíció létezik.

Az elméletek többsége funkcionális oldalról közelít, de találkozhatunk olyan nézettel is, amely egyszerűen a személyzeti munkával azonosítja az emberi erőforrás menedzsmentet<sup>3</sup>.

A funkcionális megközelítés abból indul ki, hogy az emberi erőforrással való gazdálkodás a szervezeten belül teljesített funkciók egyike, amely a szervezeti és az egyéni célok elérése érdekében biztosítja a munkavállalók leghatékonyabb alkalmazását<sup>4</sup>.

Bizonyos definíciók meghaladják a funkcionális szemléletet, s tágabb összefüggésbe helyezve határozzák meg az emberi erőforrás menedzsment fogalmát. Álláspontjuk szerint a személyes és a szervezeti célok egyidejű maximalizálására tervezett programok, funkciók, tevékenységek összessége határozza meg a fogalom tartalmát<sup>5</sup>.

Az emberi erőforrás menedzsment – *EEM* – általában az alábbi tevékenységeket érinti:

- az emberi erőforrás stratégiát;
- az emberi erőforrás tervezést;
- a munkakörtervezést;
- az ösztönzés menedzsmentet;
- a munkaerő-ellátást, -toborzást és -kiválasztást;
- a teljesítményértékelést;
- az emberi erőforrás fejlesztést;
- valamint a munkaügyi kapcsolatokat.

A fenti felsorolás gyakorlatilag az *EEM* funkcióit is magában foglalja.

---

<sup>2</sup> Személyzeti/emberi erőforrás menedzsment. Szerkesztők: Farkas Ferenc, Karoliny Mártonné, Poór József. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp., 1994.

<sup>3</sup> Személyzeti/emberi erőforrás menedzsment. Szerkesztők: Farkas Ferenc, Karoliny Mártonné, Poór József. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp., 1994.

<sup>4</sup> Ivancevich, J.-Glueck, F. W. (1986): Foundations of Personnel/Human Resource Management. Idézi Személyzeti/emberi erőforrás menedzsment. Szerkesztők: Farkas Ferenc, Karoliny Mártonné, Poór József. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp., 1994.

<sup>5</sup> Carell, M.R.-Kuzmits, E. F. – Elbert, F. N. (1989): Personnel Human Resource Management. Idézi Szerkesztők: Farkas Ferenc, Karoliny Mártonné, Poór József. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp., 1994.

Az emberi erőforrással való gazdálkodás egyfelől tervezést, másfelől működtetést jelent egy szervezet életében. A hosszú távra szóló előrelátás biztosítja azt, hogy a szervezet számára folyamatosan rendelkezésre álljon a feladatok végrehajtásához szükséges személyi erőforrás.

Ehhez stratégiai szinten kell meghatározni az emberi tényező helyét az erőforrások sorrendjében, integrálni az emberi erőforrással való gazdálkodásra vonatkozó célokat a szervezet stratégiai céljaihoz, s meghatározni a személyügyi menedzsment helyét és szerepét a szervezetben.

A működtetés során olyan feltételeket kell biztosítani, hogy a szervezet számára megfelelő időben és mennyiségben, reális költséggel elérhető legyen a szükséges szaktudás, szakértelem. Ehhez optimális létszámot kell kialakítani, fenntartva a rugalmas változtatás lehetőségét is<sup>6</sup>.

Az emberierőforrás-gazdálkodás tehát azon funkciók kölcsönösen egymásra épülő együttesét jelenti, amelyek a humán erőforrások hatékony felhasználását segítik elő – figyelembe véve mind az egyéni, mind a szervezeti célokat.

A közigazgatás személyi állományát érintő menedzsment tevékenység (közszolgálati menedzsment) több szempontból is sajátos vonásokat mutat az általános jellemzőkhöz képest. Ennek az oka, hogy az állam – mint a legnagyobb munkáltató – egyúttal normatív szabályozási hatalommal is rendelkezik, amelynek alapján kötelező szabályokat állapíthat meg az emberi erőforrás menedzsmentre vonatkozóan.

Az egységes szabályozásra azért van szükség, mert az állam munkáltatói szerepköréből fakadó felelősségét csak abban az esetben képes érvényesíteni valamennyi munkavállalójával szemben, ha a jogokat és kötelezettségeket azonos szempontok szerint méri.

Míg a versenyszférában a magánmunkáltatók – garanciális jellegű jogszabályi keretek között – széles körű szabadsággal rendelkeznek arra vonatkozóan, hogy miként alakítsák ki saját emberi erőforrás menedzsmentjüket, addig a közigazgatásban az egységes működést biztosító centralizáció igen szűk területre szorítja vissza a helyi szabályozás lehetőségét és az erőforrás gazdálkodás szabadságát. Jogszabályok részletesen meghatározzák az alkalmazás, az előmenetel feltételeit, a díjazás és ösztönzés szabályait, s munkahelyi szinten csupán az egyedi intézkedések meghozatalára kerül sor. A közszolgálati menedzsment sajátosságaihoz még az is hozzájárul, hogy az állam nem-csak jogi szempontból korlátozhatja a helyi szintű emberierőforrás-gazdálkodást, hanem a működtetés pénzügyi feltételeit is meghatározhatja.

A diktált feltételek alapvetően behatárolják a közszolgálati menedzsment mozgásterét. Mindezek alapján a közszolgálati menedzsment fogalmát tágabb és szűkebb értelemben határozhatjuk meg.

Az előbbi magában foglalja az államnak – mint a legnagyobb munkáltatónak – makroszintű szabályozási, fejlesztési, tervezési és finanszírozási tevékenységét is, amelynek célja a közszolgálat egységes működésének biztosítása.

Az utóbbi alatt kizárólag a közigazgatási szerv emberi erőforrás menedzsment funkcióját értjük, amely az állam által meghatározott szabályozási, fejlesztési, tervezési és finanszírozási feltételek adta keretek között látja el tevékenységét.

Az előzőekben meghatározottak alapján láthatjuk, hogy a közigazgatásban inkább egyfajta személyügyi igazgatási munka érvényesül, az egyes szervezetekben ma még nincs valódi EEM tevékenység, illetve nem érvényesül annak valamennyi funkciója.

A közszolgálatban a személyzetpolitikának két rendszerét ismerjük: a nyitott és a zárt rendszerű közszolgálatot. Ezek letisztult formában sehol nem jelennek meg, jellemzőik alapján azonban jól elkülöníthetők egymástól.

---

<sup>6</sup> Gáspár Mátyás: Helyi önkormányzati menedzsment. KÖZIGPRINT-KÖZIGKONZULT, 1995.

A nyitott közszolgálati rendszer jellemzője, hogy a szerződő felek a jogviszony leglényegesebb elemeiről szabadon állapodhatnak meg – pl. bérezés, teljesítmény –, nem köti őket hosszú távon egymáshoz a megkötött szerződés, nem határoznak meg szigorú képesítési előírásokat. Ezek miatt a rendszer rugalmas, jól alkalmazkodik a megváltozott körülményekhez, és nagyobb teljesítményre ösztönöz. Nyitott közszolgálati rendszer működött a XIX. században az USA-ban.

A zárt közszolgálati rendszer ezzel szemben merevebb, hierarchiára épül, központi eleme az alkalmazott karrierje, amely attól függ, hány évet töltött el a közszolgálatban.

A kiválasztás általában vizsgálóhoz kötött, a képesítési előírások szigorúak. Ez a rendszer stabilabb, kiszámíthatóbb, ugyanakkor rugalmatlansága miatt nehezebben alkalmazkodik a megváltozott körülményekhez. Az európai államok jelentős részében, köztük hazánkban is, ezzel a rendszerrel találkozhatunk. Magyarországon a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. tv. határozza meg a közszolgálati tisztviselői jogviszonyra vonatkozó szabályokat.

Az emberi erőforrás menedzsment fejlődését négy fő szakaszra oszthatjuk:

#### **A.) Személyzeti adminisztráció**

Ebben a szakaszban a személyzeti funkció alapvető szerepe a munkaerő foglalkoztatásához kapcsolódó adminisztratív teendők ellátása volt. Ez elsősorban a szerződések elkészítését, kezelését, a bérek kiszámítását és kifizetését jelentette, de kiegészülhetett más tevékenységekkel is, mint pl. munkaruházat, munkavédelem, jóléti juttatások biztosítása. A szervezeten belüli elhelyezkedésére általában két megoldást alkalmaztak: önálló csoportként vagy osztályként a szervezet nagyságától függően, a vállalati törzskarban vagy a gazdasági vezetés alárendeltségében. Az első fejlődési szakasz adminisztratív feladatai később is fennmaradtak, bővültek és jelenleg a munkaügy feladatkörébe tartoznak.

#### **B.) Személyzeti menedzsment**

Az EEM funkcióban a legfontosabb változást az előző szakaszhoz képest az jelentette, hogy önálló szakterületként jelent meg a szervezeteken belül, beilleszkedve a szervezet többi funkciója közé. A feladatok köre kiterjedt a szervezeten belüli kommunikáció támogatására, illetve tanácsadásra a munkához kapcsolódó problémák megoldásához. A személyzeti szakapparátus feladata lett a személyek menedzseléséhez kapcsolódó technikák, rendszerek kialakítása és működtetése, ami specializált szaktudást igényelt (bérezés, képzés, teljesítményértékelés stb.). Önálló területté fejlődött a munkaügyi kapcsolatok rendszere, a szakszervezetekkel és más érdekképviselőkkel való kapcsolattartás és együttműködés. A munkaügyi és a személyzeti funkció elkülönül. A munkaügyi terület elsősorban az alkalmazottakra irányult, a személyzeti terület pedig a vezetőkre. A funkcionális jelleg erősödése miatt a terület irányítója egyre gyakrabban középvezetői vagy felsővezetői pozíciót tölt be, pl. személyzeti igazgató.

#### **C.) Emberi erőforrás menedzsment**

Az emberi erőforrás menedzsment az emberek menedzselésének olyan megközelítése, amely négy alapelven nyugszik. Az emberi erőforrások egy szervezet legfontosabb erőforrásai, és hatékony menedzselésük a siker kulcs tényezője. Ezt a sikert akkor lehet biztosítani, ha az emberek menedzselésének elvei és módszerei szorosan kapcsolódnak a szervezeti célkitűzésekhez és megvalósítási stratégiájukhoz. A szervezeti kultúra és értékek, a szervezeti légkör és a vezetői magatartás mind-mind nagymértékben befolyásolják a sikert, ezért a szervezeti kultúrát menedzselni kell, szükség esetén az értékeket megváltoztatni és/vagy megerősíteni, az erre irányuló erőfeszítéseknek pedig fentről kell indulniuk. Az EEM az integrációra is vonatkozik: a szervezet valamennyi tagját be kell vonni egy közös szervezeti cél megvalósításába.

#### **D.) Stratégiai emberi erőforrás menedzsment**

A harmadik és negyedik szakasz elkülönítésében a vélemények megoszlanak.

Egyes esetekben a két szakaszt egyként kezelik, hiszen a stratégiai megközelítés már az emberi erőforrás menedzsmentben jelen van, és a negyedik szakaszt az előző minőségi fejlődéseként értelmezik. Vagyis a stratégiai menedzsment részeként kezelik a humán erőforrás menedzsmentet, s mint ilyen, kiemelt területe egy-egy szervezet hosszú távú működésének, fejlesztésének.

## 5.2. Az emberi erőforrás stratégia kialakítása

Ha tágabb értelemben vesszük a közszolgálati menedzsment fogalmát, akkor a makroszintű emberi erőforrás stratégia alatt a kormányzat személyzetpolitikai céljainak és elveinek összességét értjük.

Ezek fogalmazzák meg a közigazgatás személyi állományának fejlesztésére, helyzetének javítására, valamint a közigazgatás munkaerő-piaci versenyképességének javítására vonatkozó hosszú távú kormányzati elképzeléseket. Szűkebb értelemben a közszolgálati menedzsment a közigazgatási szervezeten belül ellátott emberierőforrás-gazdálkodási funkció, ezért ebben az esetben a stratégia kialakítása a közigazgatási szerv hivatali szervezete vezetőjének feladata.

*A vezető dönti el, hogy*

- a személyi állománya milyen szakmai struktúra szerint épüljön fel, és milyen koncepció szerint képzelel el a szervezet- és személyzetfejlesztést, milyen szakmai felkészültséget, személyiségi jegyeket, magatartás-jellemzőket (kompetenciákat) tart szükségesnek, s ehhez milyen továbbképzési lehetőségeket kínál;
- milyen kiválasztási és alkalmazási szempontokat kíván érvényesíteni;
- milyen karrierfejlesztési, ösztönzési rendszert hoz létre és működtet;
- milyen feltételekkel alkalmazza a rendkívüli előresorolást és a várakozási idő meghosszabbítását, valamint a címadományozást, tekintettel a rendelkezésre álló pénzügyi erőforrások nagyságára is;
- az alapilletmény eltérítését milyen elvekhez köti;
- milyen képzési, továbbképzési, személyzetfejlesztési eszközöket vesz igénybe;
- milyen szempontok érvényesüljenek a teljesítményértékelésben, és melyek legyenek a teljesítménykövetelmények alapját képező kiemelt célok;
- szükséges-e javítani a munkahely fegyelmi, erkölcsi és etikai állapotát, és ha igen, milyen módon és eszközökkel;
- mit kíván biztosítani előnyként az alkalmazottak számára.

A stratégiai EEM az emberi erőforrás funkció és a szervezeti stratégiai célok olyan összehangolására törekszik, amelynek eredménye a szervezeti teljesítmény javulása és az innovációt, rugalmasságot ösztönző szervezeti kultúra kialakítása.

### 5.2.1. Az emberierőforrás-igény tervezése, kiválasztás

Az emberierőforrás-igény a közigazgatásban is kulcskérdés. Fontos követelmény, hogy a közigazgatás, illetve a közigazgatási szervek optimális létszámmal működjenek. A túlzott nagyságú létszám indokolatlanul megterheli a költségvetést, míg az alultervezett személyi állomány csak rendkívüli munkavégzéssel képes a rábízott feladatokat ellátni, ami hosszú távon a végrehajtás minőségi színvonalát is hátrányosan befolyásolhatja. Magyarországon a rendszerváltozást követően kialakult polgári állam közigazgatási funkciói részben megváltoztak, s ez a személyi állomány létszámát, illetve szakmai struktúráját is alapvetően érintette. Ennek köszönhetően a közigazgatás kevésbé avatkozik be az állampolgárok és szervezeteik életviszonyaiba, ehelyett a bizalmi elv alapján s a nyilvánosság eszközeinek alkalmazásával működik.

Ezzel együtt csökkentek az állam tulajdonosi igazgatással kapcsolatos közigazgatási feladatai, de új, többletfeladatot jelentő funkciók is jelentkeztek, amelyek egyrészt a megváltozott társadalmi és gazdasági rendszer új jogintézményeiből, másrészt az ország európai uniós tagságából fakadtak. A magyar közigazgatás személyi állományát 1995-ben jelentős mértékű (15 %) létszámcsökkentés érintette. Ezt elsősorban azzal indokolták, hogy az említett feladatváltozások nem tükröződnek megfelelően a létszámviszonyokban. A területi államigazgatási szervek elburjánzásának köszönhetően (1995-ben mintegy 37 területi államigazgatási szerv jött létre) az államigazgatási köztisztviselők mintegy 70 %-a területi és helyi államigazgatási szerveknél dolgozott.

Kedvezőtlennek ítélték azt is, hogy a rendszerváltozást megelőző közigazgatási funkciókat nem sikerült teljes egészében lebontani, ugyanakkor a szükségképpen jelentkező új feladatokat is el kellett látni. Ez a párhuzamosság elnehezítette az államigazgatás működését<sup>7</sup>.

Az azóta eltelt időszakban is a közigazgatás személyi állományát szinte minden évben érintette valamilyen mértékű létszámleépítés. Ugyanakkor azt is ki kell mondanunk, hogy a leépített létszámok „visszaszivárogtak” a rendszerbe. Ha ebben a témában visszatekintünk az elmúlt közel húsz évre, megállapíthatjuk, hogy szinte nem volt olyan év, amikor a közigazgatást ne érintette volna valamilyen, a létszámot befolyásoló kormányzati intézkedés. Ezek általában a társadalmi és gazdasági környezet nyomására létszámcsökkentést jelentettek, egyes szakterületeken azonban a létszámnövekedést is megfigyelhetjük.

2010-ben a központi közszolgálati nyilvántartás (KÖZIGTAD) adatai szerint körülbelül 100 000 köztisztviselő dolgozott a különböző államigazgatási és önkormányzati szervezeteknél, amely a lakosság arányához képest nem kirívóan magas más országokhoz képest. (Az USA-ban ez az arány 2,14 %, Spanyolországban 1,6 %, Franciaországban 1,5 %, míg Magyarországon 1,0 %.)

#### *A létszámterv és a munkaerő-tervezés*

A kiválasztást megelőzi a munkaerőigény előrejelzése. Ez az EEM stratégia egyik fontos területe, hiszen nem mindegy, hogy milyen humán erőforrással valósítja meg a szervezet a hosszú távú céljait. A munkaerőigény-tervre épül majd a toborzás, a kiválasztás, az utánpótlás tervezése stb. Létszámtervet azért készítünk, hogy hosszú távra biztosítani tudjuk szervezetünk számára a szükséges munkaerőt. A munkaerő-tervezésnek három szakaszát különíthetjük el:

- a munkaerőigény előrejelzése – létszámigényünket meghatározhatjuk különböző statisztikai módszerekkel, trendek, arányok elemzésével, szakértői becslésekkel, csoportos szellemi alkotótechnikákkal, vagy forgatókönyvek készítésével;
- a munkaerő-kínálat előrejelzése – a külső és belső munkaerőt egyaránt számba vesszük, pl. tudásleltárt készítünk, fluktuációt elemzünk, képzettségi leltárt készítünk, utánpótlást tervezünk;
- akciótervek az eltérések megszüntetésére – előléptetések, belső áthelyezések, átképzések, részmunkaidős foglalkoztatások, túlóra-elrendelés, felvétel, létszámleépítés, elbocsátás stb.

A munkaerőterv kidolgozása igen nehéz feladat, mert a munkaerőigényt számos, a szervezet által nem befolyásolható tényező is meghatározza. Ezek két csoportba tartoznak:

- Külső környezeti tényezők: a piaci viszonyok alakulása, gazdasági-társadalmi környezet, technikai és technológiai fejlődés, jogi szabályozás, területi átalakítás stb.
- Szubjektív tényezők, amelyek a dolgozókhöz kötődnek, és nem, vagy csak igen kismértékben befolyásolhatók a szervezet által (pl.: más településre költözés szándéka, munkahelyváltási szándék, megbetegedés, fluktuáció, kiöregedés, gyermekvállalás stb.).

---

<sup>7</sup> Dr. Balázs István: Létszámcsökkentés az államigazgatásban. Magyar Közigazgatás, 1995/6.



## 5.2.2. Kiválasztás, a közszolgálati tisztviselő kiválasztása

A kiválasztás, toborzás két forrásból történhet:

### A.) *Toborzás külső forrásból*

Ez a módszer a munkaerőpiacon levő szabad munkaerő vonzására vonatkozik. Először is elemeznünk kell a szervezetnek a toborzási erősségeit és gyengeségeit, mivel a toborzást az erősségekre kell építeni, ezekkel kompenzálni a gyenge pontokat azért, hogy jó minőségű emberi erőforrásokat vonzzunk a szervezethez.

Elemeznünk kell, hogy milyen a szervezet külső megítélése, milyen ösztönzési csomagot tud ajánlani leendő dolgozóinak, milyen munkakörülményeket biztosít, mennyire érdekesek a végzendő feladatok, mennyire biztonságos a munkahely, vannak-e képzési és fejlődési, valamint karrier lehetőségek, tud-e önállóságot biztosítani a szervezet a munkában stb.

### B.) *Toborzás belső forrásokból*

Ilyenkor nem a munkaerőpiacról, hanem a szervezetben dolgozók közül választunk munkatársat. Ennek módszerei az alábbiak lehetnek: pl. a képességek felmérése (képességfeltár), belső meghívásos rendszer, belső nyílt pályázat kiírása, képzés, továbbképzés, átképzés, karriertervezés, áthelyezés más munkakörbe, előléptetés.

A hazai közigazgatásban a kiválasztás alábbi, változatos módszerei terjedtek el:

- a nyilvános pályázat – növelheti a figyelembe vehető jelentkezők körét, nagyobb „merítési” lehetőséget biztosít a közigazgatási szerv számára; a módszer az elbírálás objektivitását is növeli;
- a kinevezés kötelező közzététele – központi szinten a kiválasztás társadalmi kontrollját erősíti;
- képességvizsgáló módszerek – a jelölt mélyebb megismerését segítik;
- felvételi vizsga – objektívabbá teszi a jelölt szakmai felkészültségének megismerését, fogyatékosága azonban, hogy nélkülözi a személyes emberi kapcsolaton alapuló szoros szakmai együttműködés kialakításának lehetőségét;
- próbaidő alkalmazása – a közszolgálati jogviszony megszüntetését korlátozó garanciákat küszöböli ki;
- gyakorlati vizsga – a közszolgálati jogviszonyt véglegesíti (esetmegoldások ügyintézőknél, ügykezelők gyakorlati vizsgája).

A módszerek hatékonysága függ azok kidolgozottságától és alkalmazási formáitól. A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. tv. (a továbbiakban: Kttv.) szerint a személyügyi központ – az adatvédelmi szabályok betartása mellett – toborzási adatbázist működtet, amelynek célja a kiválasztási eljárás és a lehetséges pályázók tájékoztatásának segítése.

Az adatbázisba az a magyar állampolgár kérheti felvételét, aki büntetlen előéletű, cselekvőképes, és legalább középiskolai végzettséggel rendelkezik.

## 5.2.3. Díjazási, ösztönzési rendszer, juttatások

Az ösztönzés menedzsment fő célja, hogy megszerezze, megtartsa és motiválja a szervezet számára szükséges munkaerőt. Ennek érdekében kialakítja az ösztönzési politikát, stratégiát és gyakorlatot. Az ösztönzési rendszer megtervezésének két alappillére:

- a munkaerő-piaci információk megszerzése (a szervezet munkaerő-piaci elhelyezkedésének meghatározása céljából), valamint
- a szervezeten belüli bérstruktúra kialakítása.

Az ösztönzési rendszerek között egyre nagyobb teret hódít a teljesítményhez kapcsolódó bérrendszerek alkalmazása. Az ösztönzési rendszereknek a béren kívüli elemei a juttatások, amelyek lehetnek pénzbeliek és természetbeliek.

Az alapbért és juttatásokat együttesen ösztönzési csomagnak hívjuk. Az ösztönzési rendszerek megfelelő működtetéséhez azok folyamatos karbantartása szükséges. Az ösztönzés menedzsment gazdája a szervezeten belül általában az emberi erőforrás menedzser vagy annak szakosodott szervezete.

A közszolgálati tisztviselői illetményrendszer magába foglalja mindazokat a szabályokat, amelyek a közszolgálati tisztviselő díjazására vonatkoznak. Az illetményrendszeren keresztül biztosítható a közszolgálati tisztviselők anyagi megbecsülése, és megtartása.

Az illetményrendszer kialakításakor a törvényalkotó arra törekedett, hogy az

- garantálja a biztonságot és a szakmai teljesítmény elismerését;
- szabályai garantálják az egyenlő bánásmód követelményét, egységesen vonatkozzanak a közigazgatási szervekre, s csak ott legyen lehetőség a szervek közötti differenciálásra, ahol ez valóban indokolt;
- fejezze ki a személyi állomány horizontális tagozódásából származó különbségeket (a vezetők, diplomás és középiskolai végzettségű érdemi ügyintézők);
- ösztönözze a magasabb teljesítményt, úgy, hogy eltérően díjazza az átlag alatti, az átlagos, illetve az átlagot meghaladó munkát végző közszolgálati tisztviselőket;
- kifejezze a szakmai felkészültségbeli különbségeket, az eltérő felelősségi viszonyokat, továbbá a hosszabb szolgálati idő elismerését;
- a státuszok és az azokhoz tartozó illetmények forrásszükséglete beépülhessen a költségvetésbe;
- átláthatóvá váljék az előmeneteltől függő díjazás változása;
- a társadalom világos képet nyerjen a szabályozás elveiről, az elismerés követelményeiről.

A közszolgálati tisztviselői illetménye – amely el kell, hogy érje a garantált bérminimum összegét – alapilletményből, valamint – a törvényben meghatározott feltételek esetén – illetménykiegészítésből és illetménypótlékból áll. Az alapilletmény az illetményalap és a fizetési fokozathoz tartozó szorzószám szorzata. Az illetményalap a költségvetési Az illetményalap összege minden évben el kell, hogy érje az előző évi törvényben meghatározott illetményalapot. Törvényben kerül megállapításra, és nem lehet alacsonyabb az előző évi illetményalaphoz.

A hivatali szervezet vezetője – át nem ruházható hatáskörében – a tárgyévet megelőző év minősítése, illetve – annak hiányában – a teljesítményértékelés függvényében térítheti el felfelé (legfeljebb 50 %-kal) és lefelé (legfeljebb 20 %-kal) a közszolgálati tisztviselő besorolása szerinti fizetési fokozathoz tartozó alapilletményét. A cafetéria támogatások rendszere a költségvetési forrásoktól függően a közszolgálati tisztviselői pálya vonzerejének javítását, a közszolgálati tisztviselők számára nyújtható előnyök bővítését szolgálja.

Célja, hogy fokozatosan változtasson a közszolgálat anyagi, erkölcsi megbecsülésén. A hatályos szabályozás a cafetéria-juttatás éves összegét minimálisan a kormánytisztviselői illetményalap ötszörösében határozza meg. A közszolgálati tisztviselők részére visszatérítendő, illetve vissza nem térítendő szociális, jóléti, kulturális, egészségügyi juttatás biztosítható (pl.: lakhatási, lakásépítési, -vásárlási támogatás, családalapítási támogatás, szociális támogatás).

A kormánytisztviselő – ha feladatait kiemelkedő teljesítménnyel, illetve hosszabb időn át eredményesen végzi – különféle elismerésben, jutalomban részesíthető.

A hosszabb szolgálati idő elismerésére szolgáló juttatás a jubileumi jutalom, amely 25, 30, 35 és 40 év közszolgálati jogviszonyban töltött idő betöltése után jár a közszolgálati tisztviselőnek.

A Kttv. lehetőséget biztosít célfeladat megállapítására. Célfeladatot a munkakör ellátásából adódó, az általános munkaterhet jelentősen meghaladó feladatok esetében lehet kitűzni és ehhez céljuttatást fizetni a kormánytisztviselő részére.

### **5.3. Teljesítményértékelés, minősítés**

#### **5.3.1. Teljesítményértékelés**

A teljesítményértékelés egy kiemelten fontos elem az emberi erőforrások menedzselésében. Célja az, hogy javuljon az alkalmazottak teljesítménye, képességeik kibontakozzanak a szervezet céljainak megvalósítása érdekében. Emellett azonban számos más szervezeti cél eléréséhez is hozzájárulhat.

Ösztönzi az egyéni erőfeszítéseket és jutalmazza is azokat, rákényszeríti a vezetőket, hogy a munkaköri leírásokat és egyéb szervezeti dokumentumokat rendszeresen felülvizsgálják, segíti a dolgozó és a vezető elvárásainak pontos megfogalmazását<sup>8</sup>.

A teljesítményértékelést olyan folyamatnak tekinthetjük, amelynek segítségével a szervezet visszajelzést szerez és ad alkalmazottai teljesítményéről, és egyúttal ösztönözni kívánja a felelősségteljes, szakszerű ügyintézés, valamint a felkészültség folyamatos szinten tartását, illetve javítását.

A Kttv. alapján – a fejlett országok közigazgatásában követett gyakorlathoz igazodva – a közszolgálati tisztviselő munkateljesítményét a munkáltatói jogkör gyakorlója mérlegelési jogkörében eljárva írásban értékeli. A törvény a teljesítményértékelést – amelynek kötelező és ajánlott elemei is vannak – összekapcsolja a teljesítmény díjazásával, ugyanis kimondja, hogy a teljesítményértékelés alapján jutalom fizethető.

A teljesítményértékelés részletes szabályait egy közeljövőben megjelenő kormányrendelet fogja tartalmazni. Kiemelendő továbbá, hogy a közigazgatásért és igazságügyért felelős miniszter a teljesítményértékelés lefolytatásának elősegítése érdekében módszertani ajánlást ad ki

#### **5.3.2. Minősítés**

A Kttv. – a teljesítményértékeléshez hasonlóan – a minősítés esetében is csak egy keretjellegű szabályozást tartalmaz; a minősítés rendjére, eljárására és szintjeire vonatkozó részletes szabályokat egy későbbi kormányrendelet fogja megállapítani.

A teljesítményértékelés és a minősítés úgy kapcsolódik össze, hogy a minősítés elsősorban a teljesítményértékelésen alapul. A Kttv. szerint legalább négy teljesítményértékelés eredménye együttesen adja a kormánytisztviselő minősítését, amelyre az első teljesítményértékeléstől számítva egy évet követően kell, hogy sor kerüljön. A minősítés alapján helyezhető szakértői, valamint vezetői utánpótlás adatbázisba a kormánytisztviselő.

A közszolgálati tisztviselő a teljesítményértékelést és a minősítést illetően jogorvoslattal csak korlátozottan élhet. A kormánytisztviselő közszolgálati jogvitát kezdeményezhet, a köztisztviselő pedig keresetével közvetlenül a bírósághoz fordulhat, amennyiben a teljesítményértékelés vagy minősítés hibás vagy valótlan ténymegállapítást, illetve személyiségi jogát sértő megállapítást tartalmaz.

---

<sup>8</sup>Vö.: Dudás-Karoliny-László-Lévai-Poór: Humánerőforrás-menedzsment és teljesítményértékelés a közigazgatásban. MKI, Budapest, 2004., 127. oldal

## 5.4. Továbbképzés és nem képzés jellegű fejlesztési módszerek

A humán erőforrás menedzsment egyik fontos eszköze a képzés, továbbképzés. Az emberi tényezőbe való ilyen befektetés a szervezet számára egy igen drága, de megtérülő beruházás. Általában szolgálati és karrier-jellegű továbbképzést különböztetünk meg.

Az előző kötelező, államilag irányított és ingyenes; az utóbbi önkéntes, s rendszerint a munkáltató ösztönzésével, illetve elismerésével párosul, gyakran igen sok pénzbe kerül.

A közszolgálatban alapvetően jól hasznosíthatók a közép- és felsőfokú oktatási intézményekben szerzett ismeretek, de ezek mellett szükség van arra, hogy a közigazgatás a maga erejével is segítse és ösztönözze az új tudás, technikák, eljárások megismerését, végzettségek, képzettségek megszerzését. Erre különösen az igazgatási ismeretek elsajátítása terén van nagy szükség.

A Kttv. szerint a közszolgálati tisztviselő jogosult az előmenetelhez, és köteles a központonlag vagy az államigazgatási szerv által előírt képzésben, továbbképzésben vagy átképzésben – ideértve a közigazgatási vezetőképzést is – (előbbieket a Kttv. összefoglalóan továbbképzésnek nevezi) részt venni; ezek feltételeit a közigazgatási szervnek biztosítani, költségeit pedig viselnie kell. A továbbképzést – kivéve, ha jogszabály másként rendelkezik – a Nemzeti Közszolgálati Egyetem biztosítja. Ha a közszolgálati tisztviselő az előírt továbbképzésben neki felróható okból nem vesz részt, vagy hivatalvesztés fegyelmi büntetéssel, méltatlanság jogcímén alapuló felmentéssel szűnt meg a közszolgálati jogviszonya, köteles a továbbképzés költségeit visszatéríteni. Ugyancsak köteles a továbbképzés költségeit visszatéríteni, ha fontos és bizalmas munkakörbe történő áthelyezéséhez nem járult hozzá.

A közigazgatási alapvizsga – ún. *pályán maradási vizsga* – közszolgálati tisztviselői jogviszony fenntartásának nélkülözhetetlen feltétele: le nem tétele esetén megszűnik a jogviszony.

A I. besorolású közszolgálati tisztviselőnek a pályán való előrehaladáshoz a közigazgatási szakvizsgát is le kell tennie, kivéve, ha jogi szakvizsgával rendelkezik, vagy a szakvizsga alól mentesül. A vezetőknek képzés és nem képzés jellegű személyzetfejlesztési módszereket egyaránt alkalmazniuk kell, mivel így lehetővé válik nemcsak új ismeretek megszerzése, hanem azoknak a gyakorlati alkalmazása, készségek fejlesztése, új tapasztalatok megszerzése.

A nem képzés jellegű fejlesztési módszerek közé általában olyan módszereket sorolunk, amelyeknek az a közös jellemzőjük, hogy az ismeretek megszerzése nem képzések során történik, hanem a munkavégzés különböző eseményeihez kötődik, ezért gyakorlat orientált és egyéni felkészülést igényel. E módszerek alkalmazója a munkahelyi vezető.

Másik jellemzőjük ezeknek a módszereknek a „helyzetbe hozás”, vagyis az, hogy a fejlesztésben részt vevők olyan feladatokat kapnak, melyeket korábban még nem végeztek, és a munkavégzés során szerzik meg a szükséges ismereteket, így fejlesztve a munkatársakat. Ezek a módszerek általában költségkímélők is – szemben a képzésekkel, amelyeknek köztudottan magas a részvételi díjuk. A módszerek kiválasztásánál a vezetőknek figyelembe kell venni, hogy milyen készségek, képességek vagy tudáshiány pótlására van szükség a közszolgálati tisztviselőnél, a résztvevők rendelkeznek-e tapasztalattal, és nem utolsósorban, hogy mennyi időbe és milyen összegbe kerül majd a módszer bevezetése és alkalmazása.

### *Rotáció*

A munkakörhöz tartozó ismeretek bővítése úgy, hogy a dolgozó saját munkakörében marad, mégis új ismeretekre tesz szert. Ezt a módszert akkor alkalmazhatjuk, ha az egyes munkakörök között nincs lényeges ismeretbeli különbség, ha a feladatok nem bonyolultak, ezért az új munkakör feladatai könnyen elvégezhetők a meglévő ismeretek kibővítésével, begyakorlással, egyszerű betanítással, a munkatársak egymás közötti megbeszéléseivel megoldható.

### *A munkakör kiszélesítése*

A módszer céljai megegyeznek a rotációnál leírtakkal. Akkor alkalmazhatjuk, ha a fejlődés igényli a munkafolyamat egy nagyobb, összefüggő részének megismerését. Itt az összekapcsolódó feladatok még nem követelnek magas szintű ismereteket.

Egyszerűbb feladatok esetében az ismeretek a vezető irányításával a munkatársaktól elsajátíthatók, bonyolultabb munkaműveletek esetében azonban ez a módszer nem elegendő, inkább a következő pontban ismertetett módszer vezethet eredményre.

### *Belső áthelyezés*

Belső áthelyezéskor egymástól eltérő munkatartalmú, nem hasonló szakmai ismereteket igénylő munkakörök ellátása a célunk, hanem sokkal inkább egy kapcsolódó szakterület vagy másik szervezeti egység tevékenységének a megismerése. Az új ismeretek elsajátításának több fokozatát ismerjük:

1. **Betanítás:** A betöltendő munkakört végző munkatárs mellett az áthelyezett dolgozó meghatározott ideig betanul. Még nincs rajta a munkakör ellátásának felelőssége, feladata a megfigyelés, az utánpótlás és az eljárások elsajátítása, kipróbálása, begyakorlása tapasztalt dolgozó felügyelete mellett.
2. **Betanítás részleges önállósággal:** Annyiban egyezik meg az előzővel, hogy a fejlesztés még a munkakört betöltő dolgozó felügyelete mellett történik, de az elsajátított ismeretekre támaszkodva már önálló feladatokat is kap, amelyeket teljes felelősséggel kell ellátnia.
3. **Részleges munkakör ellátás:** Az áthelyezett munkatárs először csak osztottan kapja meg a munkakört. Az így megszerzett tapasztalatok, ismeretek alapján a munkakört fokozatosan bővítjük. Ennél a módszernél a vezetőnek van nagyobb szerepe a betanulás irányításában és ellenőrzésében.
4. **„Mélyvízbe dobás”:** Az áthelyezett dolgozónak minden előzetes betanulás nélkül, azonnal teljes felelősséggel el kell látnia új munkakörét. A vezetőjétől, munkatársaitól konzultációs segítséget kap, de az új munkakör ellátásához szükséges ismeretek megszerzése a „tanuld meg, miközben csinálsz” elvre épül. A módszert csak abban az esetben és munkakörben alkalmazhatjuk, ahol a próbálkozások, tévedések nem okoznak jelentős kárt, vagy nem idéznek elő veszélyt a betanuló vagy mások számára. A módszer sikere nagymértékben függ a munkatárs felkészültségétől, személyiségétől és környezete támogatásától.

### *Szeminárium*

Az új ismeretek elsajátításában érintett dolgozók számára rendszeresen értekezleteket, szemináriumokat szervezünk. Ezekben a résztvevők a gyakorlati problémákat, megoldásokat szakember vezetésével, közösen értelmezik, megbeszélik.

A módszer összekapcsolható szerepjátékokkal, kiscsoportos feladatmegoldásokkal, melyek során a résztvevők önállóan próbálnak egy-egy problémára megoldásokat kidolgozni. A szemináriumokat vezető feladata a problémamegoldás folyamatának irányítása, megismertetése, a kidolgozott javaslatok értelmezése és értékelése.

### *Ad hoc munkacsoportokban (team), projekteken való részvétel*

Az ilyen csoportok létrehozásának elsődleges célja egy feladat megoldása. Tagjai a szervezeti hierarchiától eltérő csoportban, munkamegosztásban és irányításban újszerű feladatokkal foglalkoznak. Ez lehetőséget teremt olyan ismeretek, képességek, készségek elsajátítására is, melyek akár a jelen körülményei között a különböző munkakörökben, akár a későbbiekben, megváltozott feltételek között is jól használhatók. A projektszervezetek létrehozásakor nemcsak a megoldandó feladat a meghatározó a csoport tagjainak kiválasztásánál, hanem az is, hogy kiknek milyen feladatokat szánunk az egyéni fejlődésük vagy a szervezet fejlesztése szempontjaiból.

A projektmunka során a tagokat olyan helyzetbe lehet hozni, mellyel növelhető önállóságuk, megtanulják mások munkájának irányítását, kiterjeszhető felelősségük, újszerű szervezeti működési módokat, eljárásokat ismerhetnek meg.

### ***Helyettesítés***

Míg a belső áthelyezés esetében a munkakör átadása teljes körű, helyettesítési megbízás csak korlátozott időre, esetleg korlátozott feladattal, jogokkal és felelősséggel ruházza fel a munkakör betöltőjét. Feladatai azonban eltérnek a megszokott napi rutinjától, azoktól eltérő problémákat kell megoldani új kapcsolatrendszerben.

### ***Delegálás***

A delegálás a helyettesítés egy sajátos formája. Míg a helyettesítés esetében a munkakört betöltő egy bizonyos ideig nem tudja munkakörét ellátni, addig a delegálásnál a munkakört betöltő a helyén van ugyan, de néhány feladatát átadja a delegált személynek. (Például maga helyett elküldi egy tárgyalásra, beszámoló, előadás megtartására.)

A delegálás lehetőséget ad bizonyos képességek kibontakoztatására, fejlesztésére. Különösen jól alkalmazható fokozatos fejlesztésre, az ismeretek lépésről-lépésre történő átadására.

### ***Szakmai pályázatok kiírása***

Az előbb ismertetett módszerek alkalmazása korlátozott, hiszen valamilyen formában a munkakör megváltoztatásához kötöttek. A szervezetek számára azonban létezik olyan megoldás is, mellyel a munkakörök megváltoztatása nélkül is fejlődési lehetőségeket tudnak nyújtani. Ilyen a szakmai pályázatok kiírása, amelyeknek célja, hogy lehetőséget adjanak a munkatársaknak konkrét, a szervezetet érintő probléma megoldására, vagy egy szakmai területre vonatkozó kérdéskör feldolgozására. A pályázat megírása során a pályázóknak olyan kérdésekkel kell foglalkozniuk, melyek nem tartoznak munkaköri kötelességeik közé, és olyan módszereket, eljárásokat kell alkalmazniuk, melyek nem képezik a mindennapi rutint. A pályázatoknak a résztvevők ismeretbővítési, képességfejlesztési eredményein kívül más kézzelfogható eredményei is lehetnek, hiszen megoldásokat, ötleteket adhatnak konkrét problémák megoldására, fejlesztési témák megfogalmazására.

### ***Felkérés előadások megtartására, szakkikk megírására***

Ez a módszer több szempontból hasonlít a szakmai pályázatok kiírásához. Ugyancsak nem igényel munkakörváltást, mégis segíti a szakmai tudás, a mások előtti szereplés és a vita, érvelés képességeinek fejlesztését. Ez a módszer személyre szabott, mivel az egyénre összpontosít, s jól illeszkedik a szakmai karriert elősegítő módszerek alkalmazásához, azokat kiegészíti.

### ***Tanulmányutakon való részvétel***

A tanulmányutakon a tapasztalatszerzés, a máshol alkalmazott megoldások megismerése, szakmai és emberi kapcsolatok kiszélesítése a cél. A tanulmányutakon való részvétel jó lehetőséget biztosít a szakmai ismeretek bővítésére, a kapcsolatteremtő készség, a kérdező és tárgyalási technikák fejlesztésére. A módszer alkalmazásakor nem konkrét fejlesztési célokat fogalmazunk meg, hanem a szemléletmód, látásmód szélesítéséhez, a magatartáskultúra fejlesztéséhez várunk segítséget. Eredményét tekintve ettől a fejlesztési módszertől várhatjuk el a legkisebb konkrét eredményt, de szélesíti a résztvevők látókörét, kapcsolatait, gondolkodásmódját és új módszereket, ismereteket, megoldásokat integrálhat a szervezetekbe

## **5.5. A jogviszony alanyai**

A kormányzati szolgálati / közszolgálati jogviszony egyik meghatározó alanya az állam, illetve az önkormányzat. Az ő nevükben létesül a jogviszony a közhatalmi feladat ellátására a közszolgálati tisztviselőkkel.

Egyik oldalon tehát az alkalmazó pozíciójában az állam, illetőleg az önkormányzat, a másik oldalon a munkavállaló pozíciójában a közszolgálati tisztviselő áll. Tehát a szolgálati jogviszony alanyai a közszolgálati tisztviselők (kormánytisztviselők, köztisztviselők, kormányzati ügykezelők és a közszolgálati ügykezelők). A Kttv. határozza meg, hogy a közszolgálati jogviszony létesítésére ki adhat kinevezést.

Fő szabály: a munkáltatói jogokat a közigazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője gyakorolja, ettől viszont törvény vagy kormányrendelet eltérhet.

A közszolgálati tisztviselők rétegeit a következő négy csoport alkotja:

|                                 | <b>Jogviszony neve</b>            | <b>Alkalmazó szerv</b>  | <b>Tevékenység jellege</b>   |
|---------------------------------|-----------------------------------|---|--|
| <b>Kormánytisztviselők</b>      | kormányzati szolgálati jogviszony | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Miniszterelnökség, minisztériumok, kormányhivatalok, központi hivatalok</li> <li>▪ előbbiek területi, helyi szervei</li> <li>▪ megyei, fővárosi kormányhivatalok és ezek területi szervei</li> <li>▪ a Kormány által intézményfenntartásra kijelölt szervek</li> </ul>   | a közigazgatási szerv feladat- és hatáskörében eljáró vezető és ügyintéző, aki előkészíti a közigazgatási szerv feladat- és hatáskörébe tartozó ügyeket érdemi döntésre, illetve - felhatalmazás esetén - a döntést kiadmányozza |
| <b>Köztisztviselők</b>          | közszolgálati jogviszony          | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ helyi önkormányzat képviselő-testületének hivatala és hatósági igazgatási társulása, közterület-felügyelete</li> <li>▪ körjegyzőség</li> <li>▪ egyes Alaptörvényben szabályozott államhatalmi szervek hivatalai (pl. Országgyűlés Hivatala, Köztársasági Elnök Hivatala, Alkotmánybíróság Hivatala)</li> <li>▪ egyes a Kormány irányítása alá nem tartozó központi államigazgatási szervek (pl. Közbeszerzési Hatóság, Gazdasági Versenyhivatal, Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete)</li> </ul> |  |
| <b>Kormányzati ügykezelők</b>   | kormányzati szolgálati jogviszony | ua. mint a kormánytisztviselőknél   | a közigazgatási szervnél közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti tevékenység gyakorlásához kapcsolódó ügyviteli feladatot lát el  |
| <b>Közszolgálati ügykezelők</b> | közszolgálati jogviszony          | ua. mint a köztisztviselőknél   |  |

A Kttv. mindent részletesen, kódexszerűen szabályoz, így mást törvény használata nem szükséges. A kormánytisztviselők jogállását mindenre kiterjedő részletességgel szabályozza, így ez az irányadó a köztisztviselőkre, a kormányzati ügykezelőkre és a közszolgálati ügykezelőkre is. A róluk szóló fejezetekben csupán a főszabálytól való eltéréseket találjuk.

A továbbiakban általánosságban, a kivételek megemlítése nélkül tárgyaljuk a közszolgálati tisztviselőkről szóló legfőbb szabályozásokat. A közszolgálati tisztviselő – tevékenységének jellege alapján – vezető és ügyintéző lehet. Kiemelendő, hogy a vezetői minőség – a korábbi szabályozással szemben – már nem megbízást, hanem munkakört jelent. Vezető az a közszolgálati tisztviselő, aki munkakörében közigazgatási szerv, illetve a munkamegosztás szempontjából elkülönült szervezeti egység vezetését látja el.

A törvény alapján a vezetői szintek a következők: osztályvezető, főosztályvezető-helyettes, illetve főosztályvezető.

Vezetői kinevezést csak felsőfokú iskolai végzettségű, jogi vagy közigazgatási szakvizsgával, vagy a szakvizsga alól adott mentességgel rendelkező közszolgálati tisztviselő kaphat.

## **5.6. A jogviszony létesítése – kinevezés**

Az Alaptörvény értelmében minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen. A kormányzati szolgálati / közszolgálati jogviszony létesítését illetően elsőként azt kell tisztázni, hogy kiből lehet kormánytisztviselő / köztisztviselő, azaz milyen alkalmazási (kinevezési) feltételeket rögzít a törvény. A Kttv. által előírt alkalmazási feltételeket két csoportra oszthatjuk attól függően, hogy a feltétel minden közszolgálati tisztviselővel 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, (ezt a kormányzati szolgálati / közszolgálati jogviszonyt létesíteni szándékozó személy a kinevezést megelőzően hatósági bizonyítvánnyal igazolja),
- legalább középiskolai végzettség (ez az érettségi vizsgát jelenti),
- cselekvőképesség.

(Az ügykezelők esetében a középiskolai végzettség helyett elegendő a középszintű szakképesítés is.)

A leggyakoribb különös alkalmazási feltételek az alábbiak:

- egyes fontos és bizalmas munkakörök esetén meg kell felelni bizonyos nemzetbiztonsági feltételeknek,
- vagyonynyilatkozat,
- meghatározott iskolai végzettség (pl. jogi), képesítés (pl. közigazgatási szakvizsga) vagy képesség (pl. idegennyelvtudás)
- meghatározott gyakorlati idő letöltése,
- egészségi és pszichikai alkalmasság.

### **5.6.1. A közszolgálati tisztviselő kinevezése**

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

Tekintve, hogy a kinevezés egy egyoldalú (a munkáltató által írásban megtett) jognyilatkozat, azt el is kell fogadni (a leendő közszolgálati tisztviselő részéről, szintén írásban) a jogviszony létrejöttéhez. A jogviszony határozatlan időre létesül; határozott időre csak tartósan távollevő közszolgálati tisztviselő helyettesítése céljából vagy esetenként szükségessé váló feladat elvégzésére, illetve tartós külszolgálat ellátására létesíthető jogviszony

A kinevezési okirat érvényességének vannak nélkülözhetetlen és lehetséges elemei.



**26. sz. táblázat: A kinevezés tartalmi elemei**

| <b>A kinevezés tartalmi elemei</b>  |   |
|---|---|
| <b>Nélkülözhetetlen elemek</b>  | <b>Lehetséges elemek</b>                                    |
| az alkalmazó közigazgatási szerv megnevezése                                | felmentés a képesítési előírás alól                         |
| A közszolgálati tisztviselő neve  | egyéb munkavégzés engedélyezése                             |
| munkakör, feladatkör meghatározása  | munkaidő-kedvezmény   |
| besorolásának és illetményének meghatározása                                | a munkarend meghatározása, a munkába lépés napja            |
| próbaidő kikötése   | a rendes szabadság mértéke és kiadásának rendje             |
| munkavégzés helye   | jubileumi jutalomra jogosító szolgálati idő kezdő időpontja |
| előmenetelhez előírt kötelezettség  | az egyéb juttatások és azok mértéke                         |
| a kinevezési jogkör gyakorlására felhatalmazott aláírása                    | a soron következő fokozat elérésének várható időpontja      |
| a közszolgálati tisztviselő nyilatkozata arról, hogy a kinevezést elfogadta |   |

| <b>A kinevezés formai elemei</b>  |                          |
|---|--------------------------|
| <b>Nélkülözhetetlen elemek</b>  | <b>Lehetséges elemek</b> |
| írásba foglalás   |                          |
| utalás arra, hogy kormányzati szolgálati / közszolgálati jogviszony létesítésére jött létre |                          |

Nélkülözhetetlen az a kinevezési elem, amely nélkül a kinevezés nem jön létre érvényesen. Lehetséges elemnek azt tekintjük, amely hiányában a kinevezés ugyan érvényesen létrejön, de azt ki kell egészíteni.

A kinevezési okmányhoz csatolni kell a közszolgálati tisztviselő munkaköri leírását. A kinevezéskor a közszolgálati tisztviselőnek esküt kell tennie a munkáltatói jogkör gyakorlója és a munkatársak előtt, mivel ez a kinevezés érvényességi kelléke. Az esküt szóban kell elmondani és írásban megerősíteni. Ha a közszolgálati tisztviselő kinevezésére az alkalmazási feltételek megsértésével került sor, a közszolgálati tisztviselő nem állhat munkába. A munkavégzéstől a közszolgálati tisztviselőt mindaddig el kell tiltani, amíg az érvénytelenség okát nem orvosolják. Ha pl. kinevezési jogosultsággal nem rendelkező vezető "nevezi ki" a közszolgálati tisztviselőt, a közszolgálati jogviszony érvényesen nem jön létre. Utóbb azonban a fogyatékos "szabályos" kinevezéssel orvosolható.

Ha az érvénytelenség oka a munka megkezdése után jut a kinevezési jogkört gyakorló tudomására, a közszolgálati tisztviselő a munkáját nem folytathatja az érvénytelenség megszüntetéséig. Az addig elvégzett munkájáért viszont az általános szabályok szerint illetményre jogosult.

Az orvoslásra tehát akkor kerülhet sor, ha rövid időn belül, a közérdek sérelme nélkül az érvénytelenséget kiváltó ok kiküszöbölhető. Ha erre eleve nincs lehetőség, a kinevezés keletkezésének időpontjában semmis.

A kinevezésben a jogviszony létesítésekor próbaidőt kell kikötni, amely legalább három, legfeljebb hat hónapig terjedhet és nem hosszabbítható meg. A próbaidő alatt a jogviszonyt bármelyik fél azonnali hatállyal megszüntetheti. A próbaidő tartalmát a pályakezdőknél a gyakornoki időbe be kell számítani.

### *A kinevezés módosítása*

Főszabályként a kinevezés tartalmát módosítani csak a közigazgatási szerv és a közszolgálati tisztviselő közös megegyezésével lehet.

A Kttv. ugyanakkor rögzít néhány esetet, amikor nem kell a közszolgálati tisztviselő beleegyezése. Ilyen, ha

- a fizetési fokozatban történő előrelépés miatt,
- az illetmény módosítása miatt,
- a közszolgálati tisztviselő előmeneteléhez előírt vizsgakötelezettség megállapítása miatt,
- a munkavégzés helyének kizárólag a település területén belüli megváltoztatása miatt,
- a munkakör megváltoztatása miatt,
- – a szolgálati jogviszony, a feladatkör, az illetmény és a munkavégzés helye szerinti település megváltozása nélkül – a közigazgatási szerv személyében jogutódlás miatt szükséges módosítani a kinevezést.

## **5.7. A közszolgálati jogviszony megszűnése, megszüntetése**

A kormányzati szolgálati jogviszony speciális jellege abban is nyilvánul meg, 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 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 kormányzati szolgálati / 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 közszolgálati tisztviselő halála,
- a 70. életév betöltése,
- a közigazgatási szerv jogutód nélküli megszűnése,
- hivatalvesztés fegyelmi büntetés kiszabása,
- ha a közszolgálati tisztviselő 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 jogviszonyt fenntartja),
- a törvényben meghatározott egyéb esetekben (pl. 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 közszolgálati tisztviselőt másik közigazgatási szervhez, illetve közalkalmazotti vagy hivatásos szolgálati szervekhez helyezik át (de pl. a versenyszférába nem lehet áthelyezni),
- lemondás: a közszolgálati tisztviselő 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 (pl. ha létszámcsökkentés miatt megszűnik a munkaköre), vagy pedig kötelező jelleggel (pl. a közszolgálati tisztviselő 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 közszolgálati tisztviselőt 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 közszolgálati tisztviselő részére végkielégítés jár, amelynek mértéke – a közszolgálati tisztviselő kormányzati szolgálati / közszolgálati 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 vagy méltatlanság volt, illetve ha a közszolgálati tisztviselő nyugdíjasnak minősül.

## 5.8. Az előmeneteli rendszer

A közszolgálati tisztviselő besorolását kinevezésekor – főszabályként – az iskolai végzettség és a kormányzati szolgálati / közszolgálati jogviszonyban töltött idő határozza meg. A törvény a pályáuton történő előmenetelt – a törvényi feltételek teljesítése esetén – alanyi jogként biztosítja. Az automatikus előmenetel azt jelenti, hogy a szükséges kormányzati szolgálati / közszolgálati jogviszonyban töltött idő (ún. várakozási idő) megszerzése/letöltése után a közszolgálati tisztviselőt magasabb besorolási fokozatba kell sorolni, ha a törvényi feltételeket teljesítette. Az előmeneteli rendszerrel szemben indokoltan vetődik fel az igény, hogy ne csak az átlagos teljesítményű közszolgálati tisztviselők előrehaladását szolgálja, hanem biztosítsa az átlagosnál jobb, illetve a kiemelkedő szakmai teljesítményt nyújtó szakemberek fokozott megbecsülését is.

A Kttv. a besoroláshoz kapcsolódóan a teljesítményösztönzés több formáját is ismeri, bár a gyakorlatban ezekkel a lehetőségekkel – anyagi eszközök híján – csak kivételes esetekben élnek a munkáltatói jogkör gyakorlói. Ilyen lehetőség pl. az előmenetel gyorsítása, vagyis amikor törvényi vagy a közigazgatási szerv által előírt feltételek idő előtti teljesítése esetén – a várakozási idő lejártá előtt – magasabb besorolási fokozatba kell sorolni a közszolgálati tisztviselőt.

Az előmenetel *gyorsítása* lehetséges

- címzetes vezető-tanácsosi, címzetes főtanácsosi, címzetes vezető-főtanácsosi,
- a középiskolai végzettségű köztisztviselőnek címzetes főmunkatársi cím,
- szakmai tanácsadói és szakmai főtanácsadói, illetve közigazgatási tanácsadói és közigazgatási főtanácsadói címek adományozásával.

amelyet ugyancsak korlátozott számban adományoznak a munkáltatók.

Az előmenetel gyorsítása mellett annak lassítására is lehetőséget ad a Kttv. Ha a közszolgálati tisztviselő megfeleltnél alacsonyabb fokozatú minősítést kap, a következő besorolási fokozathoz előírt várakozási ideje legfeljebb egy évvel meghosszabbítható. A miniszterelnök – a megyei, illetve a fővárosi kormányhivatal javaslatára – határozatlan időre címzetes főjegyzői címet adományozhat az illetékességi területén tartósan kiemelkedő szakmai munkát végző jegyzőnek.

## 5.9. A szolgálati jogviszony tartalma

A Kttv. szerint a kormányzati szolgálati / közszolgálati jogviszony az állam, valamint az állam nevében foglalkoztatott kormánytisztviselő / köztisztviselő között a köz szolgálat és munkavégzés céljából létesített különleges jogviszony, amely alapján a munkavégzéssel szükségszerűen együtt járó kötelezettségeken és jogosultságokon túlmenően mindkét felet többletkötelezettségek terhelik és jogosultságok illetik meg.

28. sz. táblázat: A közszolgálati tisztviselő jogai és kötelezettségei

| A közszolgálati tisztviselő  |   |
|--|---|
| Általános jogai  | Sajátos jogai   |
| munkaidejét beoszthatja, munkaközi szünetre jogosult   | feladatait a köz érdekében, a jogszabályoknak megfelelően végezni |
| pihenőidőre, pihenőnapra, munkaszüneti napra, a munkavégzési kötelezettség szüneteltetésére jogosult | pártatlanul, igazságosan és szakszerűen ellátni                   |
| szabadságra jogosult   | előmenetelhez és az ehhez szükséges képzéseken való részvételhez  |
| egyéb munkaidő-kedvezményekre jogosult   | a pálya biztonságához   |
|  | felelősségre vonása szabályozott formában történhet               |
|  | pártnak tagja lehet, és érdekképviseleti szervhez is tartozhat    |
|  | sztrájkhoz – törvényi korlátokkal                                 |

A közigazgatási szerv kötelezettségei a következők:

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

### 5.9.1. A vagyonyilatkozat

A vagyonyilatkozat bevezetését a közigazgatás átláthatósága, a korrupció megelőzése és a közbizalom megerősítése indokolta.

Szabályozása során két fontos érdek ütközhet egymással, egyfelől a közigazgatás nyilvánosságának megteremtése, másfelől a személyes adatok, illetve a magánszféra védelme.

A közszolgálati jogviszony létrejötte előtt kell a vagyonyilatkozatot megtenni. A vagyonyilatkozatra kötelezett közszolgálati tisztviselő a vagyonyilatkozatról szóló külön törvényben meghatározott eljárási szabályok szerint teszi meg vagyonyilatkozatát írásban, illetőleg számot ad a megelőző vagyonyilatkozatában foglaltakhoz képest bekövetkezett vagyongyarapodásáról.

A törvényben előírt kötelező eseteken túl a jogszabály a munkáltatói jogkör gyakorlójára bízta annak eldöntését, hogy mely beosztásokban, munkakörökben, feladatkörökben dolgozókat kötelezi vagyonyilatkozat tételére. A vagyonyilatkozat-tétel nemcsak a közszolgálati tisztviselő, hanem bizonyos körben azok hozzátartozóit is érinti, a köztisztviselő a vele közös háztartásban élő házas-, illetve élettársára és gyermekére vonatkozóan is külön-külön vagyonyilatkozatot tesz. Aki az ismételt vagyonyilatkozat esedékességét szándékosan elmulasztja, annak ez a cselekedete a jogviszony megszűnését vonja maga után.

### 5.9.2. Összeférhetetlenség

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

#### *A.) Gazdasági összeférhetetlenség:*

- A közszolgálati tisztviselő 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 közszolgálati tisztviselő beosztás szerinti munkaidejével). Ilyenek az ún. gyakorolható tevékenységek; például a tudományos, oktatói, művészeti tevékenység.
- Fontos megjegyezni, hogy a vezetői munkakört betöltő közszolgálati tisztviselő csak gyakorolható tevékenységet végezhet; egyebet még engedéllyel sem.
- A közszolgálati tisztviselő továbbá nem lehet gazdasági társaságnál vezető tisztségviselő, illetve felügyelőbizottsági tag (pl. nem lehet egy kft. ügyvezetője), kivéve, ha pl. a gazdasági társaság önkormányzati, köztestületi többségi tulajdonban, vagy tartósan állami tulajdonban van.

#### *B.) A politikai összeférhetetlenség szabályai a közszolgálati tisztviselő 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.)

#### *C.) A hatalmi ágak megosztásának elve szintén tilalmakat állít fel. A közszolgálati tisztviselő 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 közszolgálati tisztviselőként, ha az őt alkalmazó szerv illetékességi területén kívüli helyi / nemzetiségi önkormányzatnál történik a képviselői poszt betöltése.)

*D.) A hozzátartozói összeférhetlenség értelmében a közszolgálati tisztviselő hozzátartozójával nem állhat irányítási, felügyeleti, ellenőrzési vagy elszámolási viszonyban (együttalkalmazás tilalma).*

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

Amennyiben a közszolgálati tisztviselővel szemben összeférhetlenségi ok merül fel, illetve ha összeférhetetlen helyzetbe kerül (pl. megválasztják országgyűlési képviselőnek), ezt köteles haladéktalanul írásban bejelenteni. Ezt követően a munkáltatói jogkör gyakorlója írásban köteles felszólítani a közszolgálati tisztviselőt az összeférhetlenség megszüntetésére (utóbbi történhet pl. az országgyűlési képviselői mandátumról való lemondással). Ha erre harminc napon nem kerül sor, a közszolgálati tisztviselő szolgálati jogviszonya megszűnik.

### **5.9.3. Az utasítás végrehajtásának kötelessége**

A közszolgálati tisztviselő a munkavégzéssel kapcsolatos feladatok körében köteles a felettese utasításait végrehajtani, amely azonban nem sértheti a közszolgálati tisztviselőt emberi méltóságában. Az utasítást csak kivételesen, a törvényben meghatározott esetekben vitathatja. Nem köteles teljesíteni az utasítást, vagyis azt megtagadhatja, ha annak végrehajtása a saját életét, az egészségét, vagy testi épségét közvetlenül és súlyosan veszélyeztetné, vagy egyébként jogszabályba, illetve a munkáltató által kiadott normatív utasításba ütközne.

Meg kell tagadnia az utasítás végrehajtását, ha annak teljesítésével bűncselekményt, vagy szabálysértést követne el, illetve más személy életét, testi épségét vagy egészségét, illetőleg a környezetét közvetlenül és súlyosan veszélyeztetné.

A közszolgálati tisztviselő köteles az utasítást adó figyelmét felhívni, és egyben kérheti az utasítás írásba foglalását, ha az, vagy annak végrehajtása jogszabályba vagy a munkáltató által kiadott normatív utasításba ütközne, vagy teljesítése kárt idézhet elő és a kormánytisztviselő a következményekkel számolhat, vagy az utasítás az érintettek jogos érdekeit sérti. Az utasítást adó felettes az utasítás írásba foglalását nem tagadhatja meg. A Kttv. azt is leszögezi, hogy a közszolgálati tisztviselőt az írásba foglalásra irányuló kérelme miatt hátrány nem érheti. A figyelmeztetés jelentősége ezekben az esetekben az, hogy a közszolgálati tisztviselő mentesül az esetleges anyagi, fegyelmi felelősség alól. Ha azonban elmulasztja, ez megalapozhatja a közszolgálati tisztviselő kártérítési, fegyelmi felelősségét. A figyelmeztetést a közszolgálati tisztviselő akár írásban, akár szóban megteheti.

Ha a közszolgálati tisztviselő felettese döntésével, illetve utasításával nem ért egyet, jogosult különvéleményét írásba foglalni, de emiatt hátrány nem érheti. Az utasítás teljesítésének jogos megtagadása egyébként nem menti fel a közszolgálati tisztviselőt az alól, hogy a munkavégzés céljából továbbra is rendelkezésre álljon és a jogszerű utasításokat teljesítse.

### **5.9.4. Rendkívüli munkavégzés**

Rendkívüli esetben a közszolgálati tisztviselő a beosztás szerinti munkaidején felül is köteles munkahelyén munkát végezni. A rendkívüli munkaidőt a közszolgálati tisztviselő kérése esetén írásban kell elrendelni.

A rendkívüli munkavégzés időtartama éves szinten 200 órában van maximalizálva. A Kttv. azt is megállapítja, hogy a közszolgálati tisztviselő napi munkaideje legfeljebb 12 óra, heti munkaideje legfeljebb 48 óra lehet.

A rendkívüli munkavégzést – kompenzációként – teljesítő kormánytisztviselőt 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. (A megváltás mértéke a kormánytisztviselő kifizetésekor illetményének a szabadidőre járó arányos összege.)

Kiemelendő, hogy a vezetői munkakörben levő kormánytisztviselőnek csak akkor jár rendkívüli munkaidőért szabadidő, ha ezt a közzolgálati szabályzat megállapítja.

Itt kell megemlíteni a kirendelés intézményét is, amely által a közzolgálati tisztviselő a közigazgatási szervek között létrejött megállapodás alapján más munkáltatónál történő munkavégzésre is kötelezhető. A kirendelés egyik sajátos fajtája a kormányzati érdekből történő kirendelés: a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter döntése alapján kormányzati érdekből a központi államigazgatási szerv kormánytisztviselője határozott időre kirendelhető másik központi államigazgatási szervhez.

## **5.10. Felelősségi rendszer**

A közzolgálati tisztviselői kötelezettségek biztosítására többoldalú és más-más jellegű felelősségi rendszer épült ki. Az alapvető felelősségi formák:

- fegyelmi és kártérítési felelősség,
- büntetőjogi felelősség,
- polgári jogi felelősség,
- vezetők eredményfelelőssége,
- etikai felelősség.

### **5.10.1. A fegyelmi felelősség**

A Kttv. nem sorolja fel tételesen a közzolgálati jogviszonyból eredő kötelezettségeket, csupán a közzolgálati jogviszonyra vonatkozó szabályokból következtethetünk azokra.

A fegyelmi vétség megállapításának feltétele a felróható (vétkes) magatartás. A felróhatóságnak (vétkességnek) két formája van: a szándékosság és a gondatlanság.

Szándékosságról akkor beszélünk, ha a közzolgálati tisztviselő előre tudja és látja magatartásának következményeit, azokat kívánja, vagy azokba belenyugszik (tudja, hogy nem lehet a hivatali eszközöket engedély nélkül a hivatalból kivinni és azt értékesítve anyagi haszonra szert tenni, de szüksége van a pénzre, ezért megteszi). Gondatlanságról akkor beszélünk, ha a közzolgálati tisztviselő a magatartás következményeit azért nem látja előre, mert elmulasztja a tőle elvárható körütekintést, vagy figyelmet. Gondatlanságnak minősül az is, ha tisztában van azzal, hogy magatartásának milyen következményei lehetnek, de könnyelműen bízik azok elmaradásában. (A közzolgálati tisztviselő az irodája ajtaját nem zárta kulcsra, és besurranó tolvaj ellopta a hivatal eszközeit.) A vétkesség alakzata és foka a fegyelmi büntetés súlyosságára van hatással.

Nem vonható felelősségre a közzolgálati tisztviselő, ha beszámítási képességének hiánya miatt nem képes belátni magatartásának következményeit. Ha a beszámítási képes-sége korlátozott, akkor a vétkessége megállapítható ugyan, de ez a körülmény lényegesen befolyásolja a büntetés kiszabását.

#### ***A fegyelmi büntetések***

A fegyelmi vétség elkövetése fegyelmi büntetést von maga után. A fegyelmi büntetések eltérő súlyúak.

A fegyelmi büntetések az alábbiak:

- a megrovás,
- az előmeneteli rendszerben a várakozási idő meghosszabbítása,
- az előmeneteli rendszerben visszavetés egy fizetési fokozattal,
- az előmeneteli rendszerben visszavetés egy besorolási fokozattal,
- az e törvény szerinti címtől való megfosztás, vezetői munkakörből nem vezetői munkakörbe helyezés,
- hivatalvesztés.

### *A fegyelmi eljárás*

Főszabályként a munkáltatói jogkör gyakorlójának nincs mérlegelési jogköre, ugyanis a fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúja esetén köteles az eljárást megindítani. Az eljárás megindítására a Kttv. két határidőt állapít meg: az ún. szubjektív határidő a kötelezettségszegés felfedezésétől számított 3 hónap; az ún. objektív határidő pedig a fegyelmi vétség elkövetésétől számított 3 év. Amennyiben előbbi határidők bármelyike lejárt, a fegyelmi eljárást nem lehet megindítani, illetve a már megindított eljárást meg kell szüntetni.

A törvény alapján lehetőség van a fegyelmi eljárás alá vont közszolgálati tisztviselő állásából való felfüggesztésére (legfeljebb a fegyelmi határozat kihirdetéséig), ha jelenléte a tényállás tisztázását gátolná (pl. az esetleges bizonyítékok szolgáló iratokat eltüntetné) vagy a kötelezettségszegés súlya és jellege a munkahelytől való távoltartást indokolja.

A fegyelmi eljárás egy vizsgálati és egy - fegyelmi tanács előtti - tárgyalási szakaszra tagolódik, de a részletes eljárás szabályokat nem a Kttv., hanem egy későbbiekben megjelenő kormányrendelet fogja tartalmazni.

A törvény szerint az eljárást meg kell szüntetni, amennyiben

- annak tartama alatt a kormányzati szolgálati jogviszony megszűnik,
- az eljárás megindítására határidő után kerül sor,
- a közszolgálati tisztviselő a terhére rótt fegyelmi vétséget nem követte el, vagy annak elkövetése nem bizonyítható,
- felelősségre vonást kizáró ok áll fenn.

A fegyelmi ügyben hozott határozattal szemben - kézbesítéstől számított 30 napon belül - a kormánytisztviselő közszolgálati panaszt nyújthat be a Kormánytisztviselői Döntőbizottsághoz. A Döntőbizottság döntésével szemben további jogorvoslatra van lehetőség, ugyanis a kormánytisztviselő a döntés közlésétől számított 30 napon belül keresetével a bírósághoz fordulhat. Itt kell kiemelni, hogy a fegyelmi határozatot az ellene benyújtott kereset jogerős elbírálásáig - a hivatalvesztés büntetés kivételével - végrehajtani nem szabad. A köztisztviselőknek nincs lehetőségük a Döntőbizottsághoz fordulni, így esetükben a bírói út az igényérvényesítés egyetlen eszköze.

### **5.10.2. A kártérítési felelősségrendszer**

#### *A közszolgálati tisztviselő kártérítési felelőssége*

A közszolgálati tisztviselő, ha nem úgy járt el, ahogy az adott helyzetben általában elvárható, a szolgálati jogviszonyából eredő kötelezettség megszegésével okozott kárért kártérítési felelősséggel tartozik.

A kártérítési felelősség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a következők együttesen teljesülnek:

- a jogellenes és felróható magatartás,



- a kár bekövetkezése és
- a kettő közötti okozati összefüggés.

Ha a felsoroltak közül bármely feltétel hiányzik, kizárt a kártérítési felelősség megállapítása.

A közszolgálati tisztviselő kártérítési felelőssége elsősorban a vétkesség fokától függ: amíg szándékos vagy súlyosan gondatlan károkozás esetén a teljes kárt kell megtéríteni, addig enyhe gondatlanság esetén a kártérítés mértéke nem haladhatja meg a közszolgálati tisztviselő négyhavi illetményét.

Bizonyos esetekben a közszolgálati tisztviselőt úgynevezett objektív felelősség terheli, ami azt jelenti, hogy a kár bekövetkezése esetén vétkességre tekintet nélkül köteles a kárt megtéríteni.

Legtipikusabb esete a hiányfelelősség, amikor a közszolgálati tisztviselőre bízott dolog elvész, vagy megsemmisül. (Pl. visszaszolgáltatási vagy elszámolási kötelezettséggel vette át a dolgokat, vagy azokat állandóan őrizetében tartotta, vagy kizárólagosan használta, kezelte, elismervény alapján átvette.) Ilyenkor csak abban az esetben mentesül a felelősség alól akkor, ha bizonyítja, hogy a kárt elháríthatatlan külső ok idézte elő, vagy a munkáltató a biztonságos őrzés feltételeit nem biztosította.

Sajátosan alakul a kártérítési felelősség, ha a közszolgálati tisztviselő feladatkörében eljárva harmadik személynek – például ügyfélnek – okoz kárt. Ebben az esetben a közigazgatási szerv tartozik közvetlen felelősséggel a harmadik személy irányában. A harmadik személynek okozott kárért való felelősség szabályait a Ptk. tartalmazza. E szerint utóbb a hivatal érvényesítheti a kártérítési felelősséget a közszolgálati tisztviselővel szemben.

#### *A közigazgatási szerv kártérítési felelőssége*

A közigazgatási szervek kártérítési felelősségére a fentieknél szigorúbb szabályok vonatkoznak: a munkáltató a közszolgálati tisztviselőnek a szolgálati jogviszonyával összefüggésben okozott kárért vétkességére tekintet nélkül, teljes mértékében felel.

A bizonyítási teher is kedvezőbben alakul a közszolgálati tisztviselő szempontjából, mivel csak azt kell bizonyítania a közszolgálati tisztviselőnek, hogy a károkozás a közszolgálati jogviszonnyal okozati összefüggésben történt. A közigazgatási szerv csak akkor mentesül a felelősség alól, ha az alábbi két tény valamelyikét bizonyítja:

- 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 (ún. vis major), vagy
- a kárt kizárólag a károsult elháríthatatlan magatartása okozta.

A közigazgatási szervet teljes kártérítési felelősség terheli, a tényleges káron kívül a közszolgálati tisztviselő elmaradt jövedelmét, illetve nem vagyoni kárát is köteles megtéríteni. A közszolgálati tisztviselőt olyan helyzetbe kell hoznia, mint amilyenben a kár bekövetkezése előtt volt. Ha a kár, vagy egy részének mértéke pontosan nem számítható ki, általános kártérítés megfizetésére köteles a szervezet, amelynek a károsult teljes anyagi kárpótlására alkalmasnak kell lennie. Általános kártérítés járadékként is megállapítható. Nem kell megtéríteni a kárnak azt a részét, amelyet a közszolgálati tisztviselő vétkes magatartása idézett elő. Ilyenkor kármegosztásra kerül sor. Leggyakoribb káresemény, amikor a közszolgálati tisztviselőnek a munkahelyre bevitt tárgyaiban, dolgaiban keletkezik kár. Bizonyos esetekben a közigazgatási szerv felelőssége csak szándékos károkozás esetén áll fenn – pl. ha előírta a munkahelyre bevitt dolgok megőrzőben való elhelyezését, vagy megtiltotta a munkavégzéshez nem szükséges dolgok bevitelét, és ezeket a szabályokat a közszolgálati tisztviselő megszegte.

### 5.10.3. A közszolgálati tisztviselők büntetőjogi felelőssége

A közszolgálati kötelezettség megszegését – jelentős társadalomra veszélyessége esetén – a közhatalom a büntetőjog eszközeivel is üldözi. Ennek körét részletesen a büntetőjog határozza meg.

A közszolgálati tisztviselő a Büntető Törvénykönyv szerinti hivatali bűncselekményeket, vagy a közélet tisztasága elleni bűncselekményeket követheti el, mint pl. a hivatali visszaélés, befolyással üzérkedés, vesztegetés, vesztegetés feljelentésének elmulasztása, közérdekű bejelentő üldözése stb. Meg kell jegyeznünk, hogy a Btk. a különös felelősséget a hivatalos személy tekintetében érvényesíti, s ez nem azonos a közszolgálati tisztviselő fogalmával, hanem annál tágabb.

### 5.10.4. A vezetők eredményfelelőssége

Ez a sajátos felelősségi forma a vezetői megbízások kapcsán érvényesül, lényege, hogy a vezető tevékenységének eredményeiről köteles számot adni, s ettől függően marad fenn a munkáltatói bizalom a jövőre nézve. Ha a munkáltató megítélése szerint a vezető munkája nem váltotta valóra a hozzáfűzött reményeket, a vezetői megbízást indokolással visszavonhatja.

### 5.10.5. Etikai kódex, etikai eljárás

Az utóbbi években gyakran megfogalmazódott, hogy a közigazgatásba vetett bizalom csökken. Ezért a kormánynak jelentős feladatai vannak a korrupció<sup>9</sup> kivédésében, meg-előzésében, megszüntetésben. De ez jelenti a pártatlan, egyenlő bánásmódot az ügyek intézésében, a szolgáltató jellegű közigazgatás megteremtését és a gondolat elterjesztését, gyakorlattá alakítását. A korrupció megelőzésére és az ellene való egységes fellépésre, a közszolgálatban dolgozók etikai magatartására az OECD ajánlásokat fogalmazott meg a tagországok számára, amelyek tartalmazták, hogy az országok tegyenek lépéseket az etikus magatartást bátorító rendszerek és intézmények megfelelő működésének biztosítására, időszakonként felülvizsgálják az etikus magatartást befolyásoló intézményeket, gyakorlatot, politikát. Az igazgatási struktúrákba illesszék be az etikai szempontokat.

A Kttv. a korábbi szabályozásnál jóval nagyobb hangsúlyt helyez a hivatásetikára. Az újonnan létrehozandó Magyar Kormánytisztviselői Kar feladata, hogy megalkossa a hivatásetikai részletszabályokat, kialakítsa az etikai eljárás rendszerét, valamint lefolytassa az etikai eljárásokat. Emellett a törvény meghatározza a kormánytisztviselőre vonatkozó hivatásetikai alapelvek, amelyek különösen következnek:

- hűség és elkötelezettség
- a nemzeti érdekek előnyben részesítése
- igazságos és méltányos jogszolgáltatás
- méltóság és tisztesség
- előítéletektől való mentesség
- pártatlanság
- felelősségtudat
- szakszerűség
- együttműködés
- az intézkedések megtételére irányuló arányosság
- védelem.

---

<sup>9</sup>A korrupcióval kapcsolatos anyagokat, felméréseket, statisztikákat lásd bővebben: <http://monitor.gallup.hu/>, Transparency International magyar nyelvű honlapja: <http://www.c3.hu/~tihun/>, Korrupció Elleni Államok Csoportjának (GRECO) honlapja <http://www.greco.coe.int>

## 5.11. A közzolgálati jogvita

A közzolgálati jogviszonyban természetesen adódhatnak helyzetek, amelyek a kormánytisztviselő és a munkáltató között vitát generálnak. Az ilyen jogviták rendezésére két fórum – a *Kormánytisztviselői Döntőbizottság* és a munkaügyi bíróság – jogosult.

A Kormánytisztviselői Döntőbizottság (*KDB*) a Kttv. által 2012. július 1-től létrehozott belső jogorvoslati fórum, amelyhez a kormánytisztviselő – a sérelmesnek tartott munkáltatói intézkedésről szóló irat kézbesítésétől számított 30 napon belül – a kormányzati szolgálati jogviszonyból származó egyes igényének érvényesítése érdekében ún. közzolgálati panaszt nyújthat be.

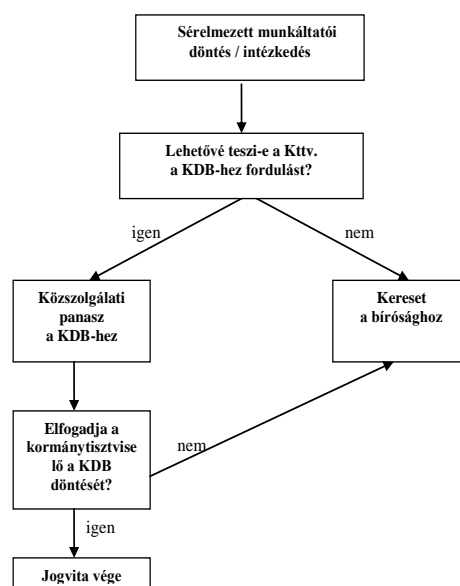
A KDB-hez a következő ügyekben nyújtható be panasz:

- a kormányzati szolgálati jogviszony megszüntetésével;
- az összeférhetetlenség megszüntetésére irányuló írásbeli felszólítással;
- a minősítés, a teljesítményértékelés megállapításaival;
- a fegyelmi és kártérítési ügyben hozott határozattal;
- a kinevezés egyoldalú módosításával kapcsolatos ügyek.

A benyújtott panaszt a KDB egy háromfős bizottsága bírálja el. Döntése azonban abban az értelemben nem végleges, hogy azzal szemben a kormánytisztviselő munkaügyi bírósághoz fordulhat. A jogvita feloldásának másik eszköze a (munkaügyi) bíróság.

A bírósághoz két esetben lehet fordulni: egyrészt akkor – amint azt az előbb láttuk –, ha a kormánytisztviselő nem fogadja el a KDB döntését (vagy a KDB a határidőn belül nem hoz döntést); másrészt pedig minden olyan ügyben, amelyben a kormánytisztviselő valamilyen igényt kíván érvényesíteni a munkáltatójával szemben, de a Kttv. nem teszi lehetővé 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 Kttv.-ből származó igényét kizárólag a bíróság előtt érvényesítheti. Köztisztviselők esetében a KDB-re vonatkozó szabályok nem alkalmazhatók; esetükben a bírósághoz fordulás az igényérvényesítés eszköze.

A jogvita folyamata a kormánytisztviselők esetében



Itt kell megemlíteni a jogviszony jogellenes megszüntetésének jogkövetkezményeit. Ha a bíróság megállapítja, hogy a munkáltató a közszolgálati tisztviselő jogviszonyát jogellenesen szüntette meg, a közszolgálati tisztviselő a törvényben meghatározott esetekben kérheti az eredeti munkakörében történő továbbfoglalkoztatását.

(A bíróság ugyanakkor – a munkáltató kérelmére – mellőzi a közszolgálati tisztviselő eredeti munkakörbe történő visszahelyezését, ha a közszolgálati tisztviselő továbbfoglalkoztatása a munkáltatótól nem várható el – mert pl. a munkakörét már betöltötték).

Ezen túl meg kell téríteni a közszolgálati tisztviselő elmaradt illetményét (egyéb járandóságait), továbbá a jogviszony jogellenes megszüntetésével összefüggésben felmerült kárát is. Amennyiben a jogviszony megszüntetése a közszolgálati tisztviselő részéről történt törvényellenesen, köteles a munkáltató számára a lemondási időre járó illetményének megfelelő összeget megfizetni.

Ezen túl a munkáltató jogosult az ezt meghaladó kárának érvényesítésére is, amennyiben bizonyítja, hogy a szolgálati jogviszony jogellenes megszüntetése a lemondási időre járó illetménynél nagyobb kárt okozott részére.

### **Összefoglalás**

A szervezési-vezetési ismeretek tananyag átfogó képet próbált nyújtani a közszolgálati tisztviselők számára a vezetés funkcionális megközelítésében arról, hogy mit jelent a vezetés, hogyan fejlődött önálló tudománnyá, milyen ismérvekkel rendelkezik a vezető, és milyen feladatokat lát el a szervezetben. Megismerkedhettünk a vezetés funkcionális megközelítésében a szervezetekkel és azok jellemző vonásaival, bemutattuk, milyen hatása van a csoportos munkavégzésnek az egyénre és a szervezetre, hogyan alakítható a szervezeti kultúra, és milyen megoldási módokat kell alkalmaznunk a változások menedzselése kapcsán.

A szervezetekben zajló folyamatok tervezése, szervezése, ellenőrzése és az ehhez kapcsolódó döntési mechanizmusok, a projektek menedzselésének technikái, valamint a közigazgatási szervezetek működését és folyamatait támogató eljárások a napi munka optimális szervezéséhez és végrehajtásához nyújtanak támogatást az olvasó számára.

A minőségmenedzsment témakör olyan információkat tartalmaz, amelyek nélkül ma már a közigazgatásban dolgozó szakemberek sem végezhetnek magas színvonalú munkát. A témakör bepillantást enged a szervezetfejlesztési technikák alapjaiba is.

Végül a funkcionális megközelítés szerinti utolsó elem, a humánerőforrás menedzsment témakör a szervezet lelkét, az embert, s az ehhez kapcsolódó ösztönzési, fejlesztési lehetőségeket mutatja be, kiemelten a hatályos köztisztviselői jogi szabályozásra.

### **Ismeret-ellenőrző kérdések**

- Mi a különbség a vezetés, menedzsment, leadership között?
- Hogyan fejlődött a vezetéstudomány?
- Milyen vezetői szerepek, eszközök, feladatok és vezetési stílusok léteznek?
- Melyek a munkaerő és a csoportos munkavégzés sajátosságai?
- Mit jelent a szervezet, milyen szervezeti formákat ismerünk?
- Hogyan jellemezhető a szervezeti kultúra, melyek a sajátosságai?
- Mit jelent a változás, milyen technikái vannak a változáskezelésnek?
- Hogyan értelmezhető a vezetés funkcionális megközelítése?
- Melyek a vezetés folyamatának elemei?
- Milyen, a közigazgatás működési folyamatait támogató technikákat ismer?
- Jellemezze a projektmenedzsmentet, mutassa be a mozzanatait!
- Hogyan fejlődött a minőségmenedzsment?
- A közigazgatás minőségmenedzsmentje milyen módszereket alkalmaz?
- Melyek a helyzetfelmérés eszközei, módszerei?

- Milyen, a szervezetfejlesztésben használt technikákat ismer?
- Vesse össze a humánerőforrás menedzsment fogalmait, fejlődését a közszolgálati humánerőforrás menedzsmenttel!
- Kik a közszolgálati jogviszony alanyai, hogyan keletkezik és szűnik meg a jogviszony?
- Melyek a köztisztviselők előmeneteli rendszerének jellemzői, és mit jelent a közszolgálati jogviszony tartalma?
- Mutassa be a köztisztviselők felelősségi rendszerét! Mit jelent a közszolgálati jogvita, hogyan épül fel ennek rendszere?



## V. modul: Az Európai Unió szervezete, működése és jogrendszere

### 1. Az európai integráció fejlődése

#### 1.1. Az európai integráció létrejötte

Az európai egység ideája több évszázados gondolat, szellemi, politikai irányzat, mégis reális alapot egy intézményesített Európa létrehozására csak a második világháború tanulságai teremtettek. Ekkor értették meg először a politikai erők Európában, hogy a békés egymás mellett élés és a gazdasági prosperitás hosszú távú biztosítéka egyedül egy, a közös érdekekre épített, egyes területeken *szupranacionális* alapon működő integrációs intézményrendszer lehet. A második világháború után kettészakadó Európa nyugati felében hamar felismerték azt is, hogy a kétpólusú világrendszerben az öreg kontinens csak egységben lehet versenyképes, növelheti politikai és gazdasági befolyását. Az egységesülés folyamatának további ösztönzője volt Németország helyzetének, illetve a francia-német ellentétnek a rendezése.

A francia-német együttműködés biztonsági garanciáinak megteremtését célozva hirdette meg *Robert Schuman*, francia külügyminiszter 1950. május 9-én tervét, amely lerakta az európai integráció, a későbbi Európai Unió alapkövét. A Schuman-terv a német szén és a francia vasérc közös piacának megteremtését tűzte célul, amely - amellet, hogy lehetetlenné tette az önálló háborús készülődést - számos gazdasági előnnyel is járt. A terv javasolta, hogy a francia-német széntermelést egy közös főhatóság alá rendeljék egy olyan szervezet keretében, amelyhez más országok is csatlakozhatnak. A francia javaslatot a Német Szövetségi Köztársaság pozitívan fogadta. A britek azonban elutasították a szupranacionális alapon létrejövő szervezethez való csatlakozást. A Benelux-államok és Olaszország viszont jelezték csatlakozási szándékukat. Franciaország, az NSZK, Olaszország, valamint Belgium, Hollandia és Luxemburg végül 1951. április 18-án írták alá Párizsban az *Európai Szén- és Acélközösségről*, az ESZAK-ról (European Coal and Steel Community - ECSC), más néven Montánunióról szóló szerződést, amely 1952. július 25-én lépett hatályba.

A Szerződés megkötésére határozott időre, ötven évre került sor, így a Szerződés 2002. július 25-én hatályát veszítette. Ennek következményeként az ESZAK, mint a nemzetközi jog egyik önálló alanya megszűnt létezni, tehát ma már nem működik. Az általa kifejtett tevékenység azonban továbbra is megvalósul az Európai Unió keretein belül.

A *Montánunió* intézményrendszerének kidolgozásakor a szupranacionális föderatív jegyek kerültek előtérbe. Az eredeti koncepció szerint a szervezet élén egy független bürokratából álló ún. Főhatóság állt volna, amelynek tagjait ugyan a kormányok jelölik ki, de amely már teljesen önállóan, a közösségi érdekek figyelembevételére alapján cselekszik.

A Főhatóság végül nem teljesen az elképzelések szerint jött létre, mivel nemzetekfelettségét ellensúlyozandó a tagállamok szakminisztereiből létrehozták a Tanácsot, amely kormányközi testületként a Főhatóságot ellenőrző, valamint jogalkotó szervként működött.

Az ESZAK-Szerződés emellett felállította a tagállamok parlamenti delegáltjaiból álló, konzultatív funkciójú Közgyűlést, valamint a vitás jogi kérdések rendezésére a Montánunió Bíróságát. A Montánunió sikerén felbuzdulva a föderalizmus hívei úgy látták, hogy elérkezett az idő az európai politikai integráció megteremtésére is. Ennek alappilléreként kívánták létrehozni a közös európai hadsereg felállítására épülő *Európai Védelmi Közösséget*, az EVK-t (European Defence Community - EDC).

A Francia Nemzetgyűlés többéves huzavona után azonban 1954. augusztus 30-án elutasította az éppen francia javaslatra született EVK-Szerződést.

Ezt követően úgy tűnt, és ezt igazolta a Montánunió működésének sikere is, hogy az integráció elmélyítését mégis a gazdasági együttműködés területeinek kiterjesztésével kell folytatni.

A Montánunió tagállamai elhatározták, hogy atomenergia-ügyi, valamint általános közös piaci integrációs szervezeteket is létrehoznak. A hat ország kormányai 1957. március 25-én Rómában aláírták az *Európai Gazdasági Közösséget*, az EGK-t (European Economic Community - EEC) és az Európai Atomenergia Közösséget (European Atomic Energy Community), más néven az Euratomot létrehozó szerződéseket, az ún. *Római Szerződéseket*, amelyek 1958. január 1-én léptek hatályba.

Az EGK és az Euratom intézményi modelljéül az ESZAK szolgált, azzal a különbséggel, hogy a hatáskörök tekintetében elmozdulás történt a Főhatóság szerepét e szerződések esetén betöltő Bizottságtól a Tanács irányába, és ezzel a kormányközi modell domborodott ki a szupranacionálissal szemben.

Az EGK-t létrehozó Római Szerződés (RSZ) a Közösség általános céljaként közös piac létesítését és "a tagállamok gazdaságpolitikájának fokozatos egymáshoz közelítésével a gazdasági élet harmonikus fejlesztését, a folyamatos és kiegyensúlyozott fejlődést, az életszínvonal gyors emelkedését és az államokat összekötő kapcsolatok szorosabbra fűzését" (RSZ 2. cikke) jelölte meg.

Az általános cél elérését a következő főbb konkrét célok megvalósításával képzelték el (RSZ 3. cikke): vámok, mennyiségi korlátozások és az ezekkel azonos hatású intézkedések megszüntetése; vámunió létesítése és közös kereskedelempolitika folytatása a kívülálló országokkal szemben; az áruk és szolgáltatások mellett a tőke és a munkaerő szabad áramlásának biztosítása a Közösségen belül (a közös piac célkitűzései); közös mezőgazdasági, közlekedési és versenypolitika kialakítása; jogharmonizáció.

Az Euratomot felállító Római Szerződés az atomenergia-ipar gyors megteremtését, fejlesztését tűzte célul, amely a közös kutatásoktól, az atomenergia hatékony felhasználásán át a nukleáris biztonság megteremtéséig számos feladatot jelölt meg.

A három Közösség közül az általános (nemcsak szektorális, mint a Montánunió vagy az Euratom) közös piac megteremtését célzó EGK létrehozása volt a legjelentősebb. A vámunió, majd közös piac kiépítésével ugyanis valódi, addig ismeretlen gazdasági integráció jött létre.

## **1.2. Az európai integráció első négy évtizede**

A Római Szerződés hatályba lépését követő tizenöt év az első olajválságig a gyors belső integráció jegyében zajlott. A tagállamok között a vámok és mennyiségi korlátozások lebontása 1968-ra befejeződött, s életbe léptek a közös külső vámok is. A hatvanas évek végére kiépült a közös mezőgazdasági politika is. A tőke, valamint a munkaerő teljesen szabad mozgását ugyanakkor nem sikerült megvalósítani. Bár a szabad áramlás általános feltételeit liberalizálták, a közös piac elméletben lefektetett tiszta formája nem jött létre.

Ezen kívül a különböző közösségi szakterületekre irányuló politikák (például közlekedési, szociális stb.) működtetése terén is csak az első lépéseket tették meg.

A hatvanas évek közepén megtörtént a három integrációs szervezet intézményeinek egyesítése. Az 1965-ben elfogadott *Egyesülési Szerződéssel* (Merger Treaty) 1967 júliusára összevonták az ESZAK, az EGK és az Euratom addig párhuzamosan működő szerveit. Ettől az időponttól használatos az *Európai Közösségek*, elnevezés is (European Communities), ugyanakkor a három Közösség továbbra is megőrizte önálló nemzetközi jogalanyiségét, csak intézményeik váltak közössé.



A Közösségek sikeres működését igazolta, hogy több állam is jelezte csatlakozási szándékát. A szervezet első bővítésére 1973. január 1-én Dánia, Írország és az Egyesült Királyság belépésével került sor. A bővülés következtében az EK világgazdasági súlya jelentős mértékben növekedett. A hetvenes évekre egyértelmű lett, hogy a világgazdaságban három nagyobb szereplő, az USA, Japán és az EK versenye válik meghatározóvá. A kilencek közösségének első évei mégsem a sikeresség jegyében teltek. Az olajválságok következtében az egyes tagállamok sokszor protekcionista intézkedésekhez folyamodtak, ami nehezítette az integráció szorosabbra fűzését, a közös piac teljes megvalósítását. Ebben az időszakban a legnagyobb eredményt az 1979-ben felállított Európai Monetáris Rendszer útnak indítása jelentette, amely megteremtette a Közösségen belüli pénzügyi stabilitás alapjait, és amelyet az első nagy lépésnek kell tekinteni a gazdasági unió irányába.

A nyolcvanas években aztán az EK újabb bővülései adtak impulzusokat az integráció továbbfejlődésének. A katonai diktatúrák alól felszabaduló dél-európai országok közül először 1981-ben Görögország, majd 1986-ban Portugália és Spanyolország csatlakozhatott a szervezethez. Az EK e déli kibővülése a szegényebb államok csatlakozása következtében új problémákat vetett fel, előtérbe került a Közösségen belüli gazdasági és szociális kohézió kérdése, és megnőtt az e problémára irányuló politikák súlya.

Miután az olajválságok és recessziók következtében a nyolcvanas évekre nyilvánvalóvá vált, hogy az európai versenyképesség feltámasztásának egyetlen receptje a liberalizáció lehet, az egységes piac programjának meghirdetése adott új lendületet az európai integrációnak. A Római Szerződést módosító, 1986. február 18-án aláírt és 1987. január 1-én életbe lépett *Egységes Európai Okmány* (Single European Act) az igazi közös piac, az egységes belső piac létrehozását, és ennek megfelelően az annak létrejöttét akadályozó fizikai (határellenőrzések, határformalitások), technikai (tagállami jogszabályok, szabványok, előírások eltérése) és pénzügyi (kölségvetési, adózási szabályok eltérése) akadályok felszámolását célozta. Az Egységes Okmány rendelkezése szerint az egységes piac megvalósítását 1992. december 31-ig kellett elérni. E határidő tartása érdekében az elkövetkező évek az erőteljes közösségi jogalkotás és tagállami jogharmonizáció jegyében teltek. E masszív jogalkotási program keretében mintegy 300 közösségi irányelv született az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a munkaerő szabad mozgását még akadályozó korlátok felszámolása céljából. Az egységes piac következtében óriási mértékben megnőtt a közösségi joganyag, ami ezt követően nehezebbé tette az integrációhoz való csatlakozást is.

Az Egységes Okmány a szorosabb integráció érdekében komoly intézményi változásokat is hozott. Többek között kiterjesztette a Közgyűlésből 1962-ben Európai Parlamentté átnevezett, és 1979 óta közvetlenül választott képviselőtestület befolyását, szélesítette a Bizottság hatáskörét és hozzányúlt a tanácsi szavazási rendszerhez is, megnövelve a konszenzusos döntéshozatal mellett addig kisebb szerepet betöltő ún. minősített többségi szavazás jelentőségét.

### **1.3. Közösségekből Unió – Európa Maastricht után**

1992. február 7-én a hollandiai Maastricht városában írták alá az 1993. november 1-én hatályba lépett Maastrichti Szerződést, amely új alapokra helyezte az európai integrációt. Maastrichtban a tagállamok a gazdasági integráció mélyítése érdekében elhatározták, hogy gazdasági és monetáris unióra lépnek és legkésőbb 1999-ig közös valutát vezetnek be, a politikai integráció szorosabbra fűzése érdekében pedig közös kül- és biztonságpolitika, valamint bel- és igazságügyi együttműködés felállítása mellett döntöttek. Bevezették mindemellett az uniós állampolgárságot, továbbá az unió minden polgára (és már nem csak a munkaerő) számára elhatározták a személyek szabad mozgását. A Maastrichti Szerződés bevezette az Európai Unió – (European Union – EU) elnevezést.

Bár e fogalom a korábbi Európai Közösségeknél mélyebb és átfogóbb együttműködést takart, hangsúlyozni kell, hogy az Európai Unió nem lépett a három korábban létrehozott Közösség helyébe, mivel egyrészt nem szüntette meg azokat, másrészt az EU nem kapott önálló jogalanyiságot, azzal továbbra is csak a három Közösség rendelkezett.

A Közösségekkel kapcsolatos döntésként a Maastrichti Szerződés az Európai Gazdasági Közösség nevét Európai Közösségre módosította, jelezve e Közösségnek a közös piaccal kapcsolatos általános, és nem pusztán gazdasági hatáskörét.

A *Maastrichti Szerződés* révén sajátos, ún. három pilléres szerkezet jött létre. Első pilléreként határozták meg az addig működő három Közösséget, az Európai Közösségeket, beleértve a monetáris unió célkitűzéseiből adódó feladatokat is. A második és a harmadik pillér az új, kormányközi alapon szerveződő kül- és biztonságpolitikai, valamint a bel- és igazságügyi együttműködések lettek, amelyeknél a közösségi intézmények illetékessége erőteljesen korlátozott maradt. A három pillér együtt alkotta az Európai Uniót.

A Maastrichti Szerződés jelentős mértékben növelte az Európai Parlament hatásköreit és szélesítette a Tanácsban a minősített többségi szavazási eljárás alkalmazási körét is. Annak érdekében ugyanakkor, hogy a Maastrichtban szorosabbá váló integráció ne okozza a közösségi szint indokolatlan hatáskörbővülését, a Szerződés bevezette a szubszidiaritás alapelvét a közösségi döntéshozatalba. Eszerint olyan területeken, ahol a Közösség nem rendelkezik kizárólagos hatáskörrel, csak akkor lehet egy kérdésben közösségi szinten döntést hozni, ha a kitűzött cél tekintetében nemzeti szinten nem lehet kielégítő eredményre jutni, s ha a javasolt lépés - méretei, hatásai miatt - közösségi szinten jobban megvalósítható.

A Maastrichti Szerződés óriási előrelépés volt az integráció szorosabbra fűzésében, s ennek következtében komoly hatást gyakorolt az európai integrációból addig önként vagy kényszerből kimaradt országok magatartására, mivel az EU már egy olyan szoros integrációs tömböt jelentett, amelyből való kimaradás a kontinens többi állama számára, az erőteljesen globalizálódó világban egyben a lemaradás és ezzel együtt az esetleges elszigetelődés veszélyével fenyegetett. Így nem véletlen, hogy Ausztria, Finnország és Svédország 1995-ben bekövetkezett csatlakozásával párhuzamosan, a kommunista rendszerek alól felszabadult közép- és kelet-európai államok is sorra fejezték ki csatlakozási érdeklődésüket, illetve kötöttek társulási megállapodásokat az EU-val. Az 1995-től immár 15 tagú Unió így minden eddiginél nagyobb szabású bővítési kihívás elé került.

A további bővülés előtt ugyanakkor az Unió számára létfontosságúnak tűnt az eredetileg hat tagállamra tervezett intézményrendszer átalakítása. A tagállamok ezért úgy határoztak, hogy 1996-ban kormányközi konferenciát hívnak össze az alapítószerződések módosítására. A kormányközi konferencia eredményeként született meg az Amszterdami Szerződés, amelyet 1997. október 2-án írtak alá, s 1999. május 1-én lépett hatályba.

Az **Amszterdami Szerződés változtatásokat** eszközölt a közös kül- és biztonságpolitika területén, igen jelentős haladást ért el a bel- és igazságügyi együttműködés szorosabbra fűzésében, amennyiben annak egy részét (bevándorlás-politika, menekültügy, polgári ügyekben való együttműködés) átemelte az első pillérbe, közösségi hatáskörbe, továbbá az Unió szintjére emelte a tagállamok polgárait egyre jobban érdeklő foglalkoztatáspolitikát.

Hozott eredményeket az Amszterdami Szerződés a döntési mechanizmus demokratikusabbá, hatékonyabbá tétele érdekében is.

Mindenekelőtt az Európai Parlament döntési jogainak széleskörű kiterjesztése jelentett komoly újítást. Jelentős előrelépései ellenére, mégis az Amszterdami Szerződés a bővítéshez szükségesnek tartott intézményi kérdésekben kudarcot vallott, a legnagyobb horderejű és a legkeményebb kompromisszumokat igénylő döntéseket elhalasztotta.

Ez egyben azt vonta maga után, hogy az 1999. júniusi kölni csúcson a tagállamok úgy határoztak, hogy 2000 első felében újabb kormányközi konferenciát hívnak össze, amelyen döntenek a bővítéshez szükséges intézményi reformokról. E kormányközi konferencia végül 2000. február 14-én vette kezdetét, és eredményeként született meg a 2000. december 7-10-ei nizzai csúcson a Nizzai Szerződés.

#### 1.4. Az Európai Unió az ezredfordulón - a bővítés és mélyítés kettős célkitűzése

Az Amszterdam által nyitva hagyott intézményi kérdésekre, az ún. „amszterdami maradékokra” koncentráló kormányközi konferencia eredményeként megszületett Nizzai Szerződést hivatalosan 2001. február 26-án írták alá, és a Szerződés a mind a 15 tagállamban szükséges ratifikációs folyamat lezárulását követően 2003. február 1-én lépett hatályba.

A *Nizzai Szerződés* legnagyobb jelentősége, hogy lehetővé tette az EU keleti irányú történelmi bővítését. A Szerződés továbbvitte a még az Egységes Okmánnyal megkezdett folyamatot, amely az EU döntéshozatalában a többségi döntések további kiterjesztésére irányul a konszenzusos döntéshozatallal szemben, valamint úgy módosította a tagállamok részvételét a döntéshozatalban, hogy jobban tükröződjének a népességi súlyok a Tanács döntéshozatali tevékenysége során. A Szerződés számos területre kiterjesztette a minősített többséggel meghozandó döntéseket, és ezzel csökkentette a tagállami vétó lehetőségét, valamint tovább növelte az Európai Parlament befolyását a döntésekben.

A Nizzai Szerződés emellett megkönnyítette a tagállamok között az ún. megerősített együttműködés alkalmazását, amely lehetővé tette, hogy az integrációban gyorsabban előrehaladni akaró országok bizonyos területeken akkor is mélyíthessék integrációjukat, ha abban egyes tagállamok nem kívánnak részt venni. Rendelkezéseivel a Nizzai Szerződés jelentős lépéseket tett a kibővített EU hatékonyságának megőrzéséhez, ugyanakkor az eredeti ambíciókhoz képest több tekintetben elmaradt a várakozásoktól. Mindezeket figyelembe véve a tagállamok egy, a Szerződéshez csatolt nyilatkozatban döntöttek arról, hogy 2004-ben újabb kormányközi konferenciát tartanak, amelyen az Unió hosszabb távra szóló, komolyabb intézményi átalakítását fogják megvitatni, immár az addig csatlakozott új tagok, illetve a csatlakozási szerződést aláírt tagjelöltek részvételével. Az újabb kormányközi konferencia előkészítését 2002 márciusában egy az EU intézményei, a 15 tagállam és a 13 tagjelölt ország kormányzati és parlamenti képviselőiből álló ún. Európai Konvent kezdte meg. Az Európai Konvent több mint egy éves munka után, 2003 júliusára készítette el az Alkotmányszerződés tervezetét, amelyet benyújtott a soros olasz elnökségnek. Az Európai Konvent munkájának befejeztével kormányközi konferencia összehívására került sor. A kormányközi konferencia 2003 októberétől 2004 júniusáig tartott. A kormányközi konferenciát lezáró brüsszeli Európai Tanács ülésen megszületett a megállapodás az Alkotmányszerződésről.

Az *Alkotmányszerződés* ratifikációja még 2004 végén elkezdődött. Magyarország Litvánia után másodikként ratifikálta a szerződést, még ugyanabban az évben. A ratifikációs folyamat 2005 májusáig rendben haladt előre, addigra tíz tagállam ratifikálta az Alkotmányszerződést. 2005. május 29-én azonban Franciaországban, majd három nappal később Hollandiában népszavazáson elutasították a dokumentumot. A két elutasító népszavazás után gondolkodási időszakot iktattak be a lehetséges alternatívák számba vételére. A gondolkodási időszakot 2007 első felében a német elnökség zárta, Berlinben nyilatkozatot fogadtak el a szerződéses válságból történő kilábalás érdekében. A nyilatkozatban, amelyet az Unió intézményeinek elnökei fogadtak el, de amely tagállami egyeztetéseken alapult, a felek célként tűzték ki egy új szerződés elfogadását és életbe léptetését 2009-ig.

Megállapodtak ugyanakkor abban is, hogy az új szerződésnek az alkotmányos jegyeket el kell vetnie, a föderalista utalásokat (a szimbólumokra való utalást, a miniszteri posztok bevezetését, a jogalkotási aktusok nevének törvényre történő változtatását) meg kell szüntetnie. A német elnökség alatt kidolgozott mandátum alapján végül a 2007 második felében összehívott kormányközi konferencia végén 2007. december 13-án írták alá Lisszabonban az új szerződés szövegét, amely a korábbi szerződések módosításával létrehozta az Európai Unióról szóló szerződést és az Európai Unió működéséről szóló szerződést. Az aláírást követően kezdetét vette a ratifikációs folyamat, amelynek az eredeti menetrend szerint 2009. január 1-ig be kellett volna fejeződnie, azonban a ratifikáció során több probléma is felmerült.

Írország 2008 júniusában népszavazáson utasította el az új Szerződést, és csak egy évvel később, 2009. október 23-án sikerült megerősíteni a dokumentumot egy második népszavazás alkalmával. Szintén elhúzódott a folyamat Németországban, ahol a parlamenti jóváhagyás után az elnöki aláírás csak azután került rá ratifikációs okmányra, amikor sikerült kezelni a német Alkotmánybíróság fenntartásait a nemzeti parlamenti felügyeletre vonatkozóan. Hasonlóan Németországhoz, Lengyelországban is sokáig hiányzott az elnöki aláírás, az elnök ugyanis meg akarta várni a második ír népszavazás eredményét. Az utolsó aláíró végül Csehország lett, amelynek eurószkeptikus elnöke, Václav Klaus egészen 2009. november 3-ig halogatta az aláírást. Végül az utolsó, cseh ratifikációs okmány is megérkezett Rómába 2009. november 13-án, és ezzel elhárult az akadály a *Lisszaboni Szerződés* életbe lépése előtt. A Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-én lépett hatályba.

Az EU a „mélyítés” mellett a bővítésre is kiemelt hangsúlyt helyezett az elmúlt évtizedben. A kilencvenes évek közepére 13 ország jelezte felvételi kérelmét: Bulgária, Ciprus, Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Románia, Szlovákia, Szlovénia és Törökország.

Mindebből kiindulva az EU az 1997. decemberi *luxemburgi csúcson* határozott egy minden eddiginél nagyobb szabású bővítési folyamat elindításáról, amely 1998. március 30-án hivatalosan kezdetét is vette. Egy nappal később pedig az EU a tagjelölt országok legelőrébb tartó csoportjával, 5 közép- és kelet-európai országgal (Csehországgal, Észtországgal, Lengyelországgal, Magyarországgal és Szlovéniával), valamint Ciprussal csatlakozási tárgyalásokat is kezdett. Ezt követően a bővítési folyamat menetében fontos állomást jelentett az 1999. decemberi helsinki csúcs, ahol az EU újabb 6 tagjelölt esetében határozott a csatlakozási tárgyalások megkezdéséről, továbbá Törökországnak is megadta a tagjelölti státuszt. 2000. február 15-én Bulgária, Lettország, Litvánia, Románia, Szlovákia és Málta is megkezdte a csatlakozási tárgyalásokat az Európai Unióval.

A bővítéssel összefüggésben az EU-nak azt is meg kellett határoznia, hogy milyen pénzügyi keretben fogja finanszírozni a bővítést, az új tagállamok befogadását.

Mivel a közép- és kelet-európai tagjelöltek mindegyike jóval az EU fejlettségi átlaga alatt lévő ország, ezért egyértelmű volt, hogy belépésük az EU költségvetésének jelentős megemelését, és/vagy az EU legköltségesebb politikáinak átalakítását teszi szükségessé. Ezt a problémát az EU-nak rendeznie kellett még a bővítés előtt. A tagállamok állam- és kormányfői az 1999. március 25-i berlini csúcstalálkozójukon az ún. Agenda 2000 költségvetési és reformcsomag keretében igyekeztek kezelni e kérdést. Az *Agenda 2000* meghatározta az EU 2000-2006-os költségvetési keretét, amelybe – konkrét összegekkel meghatározott költségvetési tételként – 2002-től beiktatták új tagállamok felvételének lehetőségét is.

A bővítési folyamatban fordulópontot jelentett a 2000. decemberi nizzai csúcs. Ez részben az intézményi reformok meghozatalának, másrészt viszont az Európai Bizottság által 2000 novemberében előterjesztett bővítési stratégia elfogadásának volt köszönhető. Utóbbi keretében az EU pontos tervet fogadott el a csatlakozási tárgyalások menetére.

Ennek alapján az EU reményét fejezte ki, hogy 2002 végéig a legfelkészültebb tagjelöltekkel lezárhatják a csatlakozási tárgyalásokat, és ezen országok polgárai már részt vehetnek a következő, 2004 júniusában esedékes európai parlamenti választásokon. A 2001. júniusi göteborgi csúcson az EU állam- és kormányfői tovább pontosították a Nizzában lefektetett időkeretet, és már egyértelmű célként jelölték meg, hogy a legfelkészültebb tagjelöltekkel a tárgyalásokat 2002 végén lezárják, és hogy ezen államok már tagként vehessenek részt a 2004-es európai parlamenti választásokon. A 2001. decemberi *laekeni csúcson* pedig meg is nevezték azt a 10 tagjelölt országot (Ciprus, Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Szlovákia, Szlovénia), amelyeknek erre jó esélyük volt. Végül a tíz tagjelölt 2004. május 1-én csatlakozott az Unióhoz, majd követte őket 2007-ben Románia és Bulgária is.

Az Európai Unió huszonnyolcadik tagállama Horvátország lehet, amely várhatóan 2013 közepén lesz hivatalosan az EU tagja.

A nagyszabású keleti bővítés előkészítésével párhuzamosan az Unióban számos olyan folyamat is zajlott, amely az EU mélyítése, a gazdasági, valamint a politikai unió további kiépítése irányába hatott.

A bővítés előtt az EU számára az ezredforduló legnagyobb kihívása a Maastrichti Szerződésben lefektetett monetáris unió megvalósítása volt. 1999. január 1-jén - a 15-ből 11 tagállam részvételével - sikerült újtárra indítani az európai közös pénzt, az eurót, amelyhez 2001. január 1-jén tizenkettedikként Görögország is csatlakozott. Az euró készpénzforgalomba való bevezetése 2002. január 1-jén következett be, amellyel párhuzamosan 2002. február végéig kivonták a forgalomból a 12 érintett tagállam nemzeti valutáit. 2002 márciusától a 12 országban az euró vált az egyetlen hivatalos fizetőeszközzé, amelynek ténye minden túlzás nélkül új korszakot nyit, és új perspektívákat tár fel az európai integráció történetében. 2007. január 1-én a közép- és kelet-európai volt szocialista országok közül elsőként Szlovénia is csatlakozott az euró-zónához, majd 2009. január 1-én Szlovákia, és 2011. január 1-jén Észtország is. A 2004-es csatlakozók közül Ciprus és Málta is az euróövezet tagja.

Az eurózóna *tagállamai*: Írország, Belgium, Hollandia, Luxemburg, Franciaország, Spanyolország, Portugália, Németország, Ausztria, Olaszország, Finnország, Görögország, Szlovénia, Ciprus, Málta, Szlovákia, Észtország.

A közös pénz bevezetése mellett a gazdasági integráció másik kiemelt eszköze az EU által a 2000. márciusi lisszaboni csúcstalálkozón újtárra indított lisszaboni stratégiaként meghirdetett koncepció volt, amelynek központi célkitűzése, hogy 2010-ig az EU-t a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává tegyék, amely képes a fenntartható fejlődésre, miközben nagyobb szociális kohézióval több és jobb munkahelyet teremt. A lisszaboni stratégia végrehajtása során a tagállamok a korábbiaknál szorosabban harmonizálták gazdaságpolitikájukat, és a közös irányvonalak mentén határidőkhöz kötött konkrét célkitűzéseket fogalmaztak meg, amelyeket rendszeresen (évente) felülvizsgáltak. A stratégia mégsem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, nagyrészt a tagállami ellenállás miatt. 2010-től a lisszaboni stratégiát az **EU2020** néven ismert stratégia váltja, amely megpróbálja a lisszaboni stratégia eredményeit továbbvinni és a hibáit elkerülni. Az új stratégia öt fő célkitűzés köré épül. Ezek szerint 2020-ra a következő eredményeket kell elérni:

- Növelni kell a 20-64 éves korosztály körében a foglalkoztatási rátát legalább 75%-ra;
- A K+F beruházásokat a GDP 3%-ára kell emelni;
- A szén-dioxid kibocsátást és az energianyújtást 20%-kal kell csökkenteni, a megújuló energiák arányát pedig 20%-ra kell növelni (20-20-20-as célkitűzés);
- 10% alá kell csökkenteni azok arányát, akik nem fejezik be az iskolát, és 40%-ra kell emelni a diplomások arányát;
- 25%-kal kell csökkenteni azok számát, akik a szegénységi küszöb alatt élnek (ez 20 millió embert érintene).

Az EU mélyítési programjában a politikai unió felé vezető úton egyre nagyobb hangsúlyt kapott a bel- és igazságügyi együttműködés erősítése. Az Amszterdami Szerződés jegyében az EU egyre több bel- és igazságügyi kérdést vont közösségi hatáskörbe (pl. belső és külső határőrizet, vízum-, menekült-, és bevándorlási politika). E folyamathoz kapcsolódva a Schengeni Egyezmény következtében – az Egyesült Királyság és Írország kivételével – megszűnt a személyforgalom ellenőrzése az Unión belüli határokon. A *schengeni acquis* értelmében, amelyet az Amszterdami Szerződés emelt be az EU jogába, a magyar-osztrák, magyar-szlovák és magyar-szlovén határon is megszűnt az ellenőrzés 2007. december 21-én. (A repülőterek esetében az új szabályozás 2008 márciusában lépett életbe.)

A politikai unió kiépítésével összefüggésben az 1999. júniusi kölni csúcás úgy döntött, hogy az EU szintjén egyetlen dokumentumban kell összefoglalni az uniós állampolgárok alapvető jogait. Így született meg a nizzai csúcson az Alapvető Jogok Chartája, amelyet a 2004 októberében aláírt Alkotmány szerződés szövegszerűen is beemelt volna az elsődleges joganyagba. A Lisszaboni Szerződés szövege nem tartalmazza az *Alapvető Jogok Chartáját*, de utal rá és jogilag kötelező erőre emeli.

Az Unió mélyítési folyamatán belül lendületet kapott az EU külpolitikájának megerősítése is. A '90-es évek végétől a tagállamok megkezdték az EU önálló védelmi politikájának kiépítését, amelynek fő célja saját válságkezelő katonai kapacitás kialakítása. Az ún. *európai biztonság- és védelempolitika* kiépítésének központi eleme kezdetben a 2003-ig felállítandó 50-60.000 fős gyorsreagálású haderő létrehozása volt. Mára az EU összesen 24 – többségében civil – missziót indított, és kialakította a feladat ellátásához szükséges intézményi és döntéshozatali rendszert.

Az EU védelmi dimenziójának kiépítése nemcsak a politikai unió felé fontos lépés, de általa az EU növelni tudja világpolitikai súlyát, és képes lesz csökkenteni a gazdasági potenciálja és politikai, katonai súlya között tátongó különbséget is. E folyamat pedig hozzájárul azon törekvés megvalósításához is, hogy az EU a XXI. század egyik meghatározó világhatalmává váljon.

1. számú táblázat: Az európai integráció fejlődése

| Integrációs szint | Tartalom  | Jogi alap   | Célkitűzés                         | Megvalósítás   |
|-------------------|---|---|------------------------------------|--|
| Vámunió           | A tagállamok egymás közötti kereskedelmi forgalomban nem alkalmaznak vámokat vagy azokkal azonos hatású díjakat, I harmadik országokkal szemben pedig közös külső vámokat alkalmaznak, és közös kereskedelempolitikát folytatnak.   | Római Szerződés aláírás: 1957.03.25. hatályba lépés:1958.01.01. | Vámunió: 1970-ig                   | 1968.  |
| Közös piac        | A közös piac a négy gazdasági szabadság (árúk, személyek, szolgáltatások, tőke) szabad mozgásának biztosítását, valamint a közös politikák összességét jelenti. (A közös piac fogalma helyett a Lisszaboni Szerződés „belső piacot” használ.)   | Római Szerződés aláírás: 1957.03.25. hatályba lépés:1958.01.01. | Közös piac: konkrét időpont nélkül | Megvalósítás folyamatosan  |
| Egységes piac     | Olyan belső határok nélküli térség, melyben biztosított az áruk, a személyek, szolgáltatások és a tőke szabad mozgása. A közös piacnak olyan továbbfejlesztett változata, ahol az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a személyek szabad áramlását akadályozó egyéb, nem kereskedelmi típusú (fizikai, pénzügyi, technikai) korlátokat is felszámolják. | Egységes Okmány aláírás: 1986.02.18. hatályba lépés:1987.01.01. | Egységes piac: 1993.01.01-re       | 1993.01.01. (konkrét program végrehajtása)<br><br>Teljes megvalósítás folyamatosan |

| Integrációs szint     | Tartalom   | Jogi alap   | Célkitűzés  | Megvalósítás  |
|-----------------------|--|---|---|---|
| <b>Gazdasági unió</b> | A közös (egységes) piacon túl már a gazdaságpolitikák integrációját is megvalósítják, ami a nemzeti gazdaságpolitikák összehangolását, harmonizálását, végcélként pedig azok közösségi szintű egyesítését jelenti; a gazdasági unió fontos eleme a közös valuta (azaz a monetáris unió). | Maastrichti Szerződés aláírás: 1992.02.07.<br>hatályba lépés: 1993.11.01. | Monetáris unió:<br>Legkésőbb 1999.01.01.<br>Gazdasági unió:<br>konkrét végső határidő nélkül                | 1999.01.01.<br>Megvalósítás folyamatosan                              |
|                       |  | Amszterdami Szerződés aláírás: 1997.10.02.<br>hatályba lépés: 1999.05.01. | Foglalkoztatás politikai harmonizáció:<br>konkrét végső határidő nélkül                                     | Megvalósítás folyamatosan   |
| <b>Politikai unió</b> | A kormányzat és jogalkotás egyes területeinek fokozatos átvitele uniós szintre. E folyamat fontos eleme közös külpolitika kialakítása és a bel- és igazságügyek uniós szintre emelése.   | Maastrichti Szerződés aláírás: 1992.02.07.<br>hatályba lépés: 1993.11.01. | - Uniós állampolgárság<br>- Közös kül- és biztonságpolitika<br>- Bel- és igazságügyi együttműködés          | 1993.11.01.<br>Megvalósítás folyamatosan<br>Megvalósítás folyamatosan |
|                       |  | Amszterdami Szerződés aláírás: 1997.10.02.<br>hatályba lépés: 1999.05.01  | - Kül- és biztonságpolitika erősítése<br>- Bel-és igazságügyek nagy részének közösségiesítése<br>5 év alatt | Megvalósítás folyamatosan   |

**Ismeret-ellenőrző kérdések:**

- Melyek az Európai Közösségek alapító országai? Sorolja fel a bővítési köröket!
- Sorolja fel az integráció korai területeit és a hozzájuk kapcsolódó három alapszerződést!
- Sorolja fel az alapszerződéseket módosító szerződéseket!
- Melyek a Maastrichti Szerződés legfontosabb elemei?
- Sorolja fel az eurózóna tagállamait!

## 2. Az Európai Unió jogi keretei, jellemzői

### 2.1. Az uniós jog létrehozásának okai

Egy kikényszerítő erővel bíró jogrendszer képezi az alapját minden állam működésének. Bár az Európai Unió távolról sem tekinthető egy államnak, de a tagállamok által ráruházott feladatok jellegükben hasonlóak egyes állami feladatokhoz, és ezek végrehajthatósága szükségessé tette egy önálló jogrendszer létrehozását. Az EU ugyanis nem egy hagyományos értelemben vett nemzetközi szervezet, amelyben a részvevő államok csupán együttműködnek bizonyos közös előnyök érdekében, hanem egy olyan szervezet, amelynek tagállamai lemondtak a javára egyes jogaikról, azokat – a kapcsolódó feladatokkal (politikák kialakításával és megvalósításával) együtt – átruházták az Európai Unióra, illetve jogelődjére, a Közösségre.

Az Unió számára meghatározott célokból és feladatokból következik, hogy azokat kikényszerítő erejű jog nélkül nem lehetne megvalósítani. Az Unió intézményei azokon a területeken alkothatnak jogot, amelyek tekintetében az alapszerződések hatáskört ruháztak az Unióra. Az uniós jog egységes értelmezését és alkalmazását az Európai Bíróság biztosítja.

## 2.2. Az uniós jog forrásai

Az uniós jog többféle forrásra épül. Az Európai Unió alapszerződésai (az ún. „Szerződések”), az uniós intézmények által alkotott jogszabályok, az Európai Bíróság ítéletei, jogértelmezési gyakorlata, az Unió és a tagállamok által kötött nemzetközi egyezmények, továbbá az általános jogelvek egyaránt az uniós jog forrásainak tekintendők.

### 2.2.1. Az elsődleges jogforrások: a Szerződések

Az uniós jogforrások között központi szerepet töltenek be a Szerződések, vagyis az Európai Unióról szóló szerződés, illetve az Európai Unió működéséről szóló szerződés. A két szerződést, amely egy rendszert alkot, jelenlegi formájukban a Lisszaboni Szerződés módosításai hozták létre.

A *Lisszaboni Szerződés* a korábbi szerződések módosítása, tehát a korábbi *EU-Szerződés és EK-Szerződés* rendelkezéseit *módosítja* jelentős mértékben, ez utóbbit egyúttal címében is átnevezi. Ugyanakkor számos alapvető módosítást vezet be, így például jogi személyiséggel ruházza fel az Európai Uniót (korábban csak az Európai Közösség rendelkezett jogi személyiséggel). Ez a változás a Szerződések szerkezetében is megmutatkozik: a pillér-struktúra megszűnésével egységesül a dokumentumok felépítése, míg korábban az Európai Unióról szóló szerződés a pilléres struktúrára, illetve a 2. és 3. pillérre nézve, az EK-Szerződés pedig a közösségi pillérre nézve tartalmazott szabályokat, most már mindkét szerződés az Európai Unióra vonatkozik. A két szerződés között a bennük foglalt rendelkezések alapján lehet különbséget tenni. Eszerint:

- Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) tartalmazza az Unió értékeit, céljait, a hatáskör-gyakorlás alapelveit, a kapcsolatot az Alapjogi Chartával, az EU intézményeire vonatkozó általános rendelkezéseket, a demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezéseket, az EU külső tevékenységére és a kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezéseket, a Szerződés felülvizsgálatára vonatkozó rendelkezéseket, illetve az Unióba történő belépés és kilépés szabályait.
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz) tartalmazza az EU hatáskörei gyakorlására vonatkozó rendelkezéseket, az EU belső és külső politikáit, az intézmények működésére vonatkozó részletes szabályokat (döntéshozatal), a költségvetésre vonatkozó rendelkezéseket és a megerősített együttműködésre vonatkozó részletes szabályokat.

A Lisszaboni Szerződés ugyan számos területen az egységesítés irányába hat, ugyanakkor az Európai Atomenergia-közösséget meghagyja független szervezetként, nem integrálja az *Euratom-Szerződést*. Így a Lisszaboni Szerződés után két integrációs nemzetközi szervezet működik: az Európai Unió és az Európai Atomenergia-közösség.

A Szerződések mindig a tagállamok közötti ún. *kormányközi konferenciák* (Intergovernmental Conference – IGC) eredményeként születnek meg. A kormányközi konferenciák hagyományos diplomáciai tárgyalásoknak tekinthetők, ahol minden állam szuverén hatalomként jelenik meg. Ebből fakadóan a kormányközi konferenciákon csak teljes összhangban, konszenzussal lehet dönteni. A konferenciák végén megszülető szerződéseket pedig minden esetben minden aláíró államnak belső alkotmányos előírásai szerint ratifikálnia kell. A létrejött szerződés csak az összes aláíró állam ratifikálását követően lép életbe. Nemcsak a Szerződések létrehozása, de azok módosítása is ugyanígy kormányközi konferenciákon, és a tagállamok ratifikálásával zajlik.

Új elemként jelent meg a legutóbbi szerződésmódosítás alkalmával, hogy 2002-2003-ban ún. Európai Konventet hívtak össze azzal a céllal, hogy kidolgozza az új szerződéses kereteket. Az Európai Konvent a kormányközi konferenciákkal ellentétben nem pusztán kormányzati testület volt, munkájába ugyanis bekapcsolódtak a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament képviselői is, valamint a Bizottság is képviseltette magát.



Az Európai Konvent mandátuma végén elfogadta az Alkotmányszerződés tervezetét, amely azután Lisszaboni Szerződés alapja is lett.

Igaz ugyan, hogy az Alkotmányszerződés soha nem lépett életbe, de az Európai Konvent működését minden fél sikeresnek értékelte, olyannyira, hogy az elfogadott és életbe lépett Lisszaboni Szerződés alapján a Szerződések módosítására irányuló rendes felülvizsgálati eljárás részévé válik a konvent összehívása.

A Szerződéseket két ok miatt szokták módosítani: egyrészt tartalmi változtatás (például hatáskörök bővítése, új feladatok tevékenységek, meghatározása, korábbiak módosítása) céljából, másrészt új tagállam csatlakozásakor (utóbbi esetben mindenekelőtt a Szerződések területi hatálya és az uniós intézmények összetétele változik). Mindkét típusú módosítás előkészítése tehát kormányközi konferencia keretében történik, amelyen az első esetben a tagállamok, a második esetben (a csatlakozási szerződést előkészítő csatlakozási tárgyalásokon) a tagállamok, illetve a csatlakozó állam vesznek részt. A módosító szerződéseket létrehozó kormányközi konferenciák jogi értelemben az EU intézményi keretein kívül folynak, mivel egyrészt arról szólnak, hogy szuverén államok hogyan ruházzák át szuverenitásuk egy részét az EU-ra, másrészt a tagállamok, mint szerződő felek arról tárgyalnak, hogy hogyan működjön a jövőben az Unió, amelynek szuverenitásuk egy részét átengedik.

Az alapszerződések jelenlegi tartalmát és szerkezetét nagyrészt meghatározzák a korábbi alapító szerződések és azok módosításai. Már az EGK-t létrehozó Római Szerződés fő célja az áruk, a szolgáltatások, a munkaerő és a tőke szabad mozgásának és ezek közös piacának megteremtése volt, ami az ESZAK-Szerződésben lefektetett szektorális integrációnak a gazdaság átfogó rendszerére történő kiterjesztését jelentette. Az EGK elsődleges célja a közös piac létrehozása volt, ugyanakkor maga a Szerződés nemcsak ezzel kapcsolatos rendelkezéseket tartalmazott.

A Római Szerződés közös politikák és tevékenységek létrehozásáról is döntött, és gazdasági és szociális célkitűzéseket is megfogalmazott; jellegzetessége, hogy nem pontos intézkedéseket, hanem feladatokat és célkitűzéseket határozott meg, amelyek megvalósítását és így a konkrét intézkedések meghozatalát a Közösség intézményeire bízta.

A Római Szerződés, majd annak módosított változatai sem tartalmazzak teljesen és véglegesen az aláírók által kidolgozott és elfogadott kötelezettségeket. Inkább egy programköteget fektetnek le, amelyek magukba foglalják politikák későbbi kidolgozásának, az együttműködés elmélyítésének, a harmonizációnak a lehetőségét.

A programok meghatározása igen változó, némely esetben nagyon konkrét célokat, határidőket jelöl meg, más esetekben meglepően általános. Ezért a Római Szerződést, illetve annak módosított változatait, egyszerűen ún. *keretszerződésnek* lehet tekinteni, ami azt jelenti, hogy a szerződő felek – tehát a tagállamok – a megfogalmazott elvek megvalósítását az uniós, illetve korábban közösségi intézmények jogalkotó tevékenységére bízák.

A Szerződések így egyfajta jogi hivatkozási alapot biztosítanak a későbbi uniós intézmények által folytatandó jogalkotáshoz, amely már a célok konkrét megvalósítását szolgálja.

A Szerződéseket, melyek ratifikálásuk után minden tagállam számára kötelező hatállyal lépnek érvénybe, az Unió elsődleges jogának szokták nevezni. Ezzel szemben az egyes Szerződésekben megfogalmazott célok, feladatok, programok, politikák megvalósítását szolgáló, a Szerződésekben adódóan az uniós intézményekre ruházott származékos jogalkotást ún. másodlagos jogalkotásként szokás definiálni, másodlagos jogalkotás eredményeként születő, az uniós intézmények által alkotott jogszabályok az ún. másodlagos jogforrások.

A másodlagos jogalkotás mindig a Szerződéseken alapul, a Szerződések rendelkezéseit igyekszik végrehajtani a Szerződések által biztosított jogi kereteken belül.

Az *elsődleges jogforrások*, azaz az alapító szerződések és módosításaik a következők (zárójelben előbb az aláírás, majd a hatályba lépés időpontja):

- Az ESZAK-ot (más néven Montánuniót) létrehozó Párizsi Szerződés (1951. április 18., 1952. július 25.);
- Az EGK-t létrehozó Római Szerződés (1957. március 25., 1958. január 1.);
- Az Euratomot létrehozó Római Szerződés (1957. március 25., 1958. január 1.);
- Az EGK, az ESZAK és az Euratom intézményeit összevonó Egyesülési Szerződés (1965. április 8., 1967. július 1.);
- Az Egységes Európai Okmány (1986. február 18., 1987. január 1.);
- Az Európai Uniót létrehozó (az Európai Unióról szóló szerződés) és a közösségi szerződéseket módosító (többek között az EGK-t EK-ra átnevező) Maastrichti Szerződés (1992. február 7., 1993. november 1.);
- Az Amszterdami Szerződés (1997. október 2., 1999. május 1.);
- A Nizzai Szerződés (2001. február 26., 2003. február 1. );
- A Lisszaboni Szerződés (2007. december 13., 2009. december 1.)
- Szintén az elsődleges jogforrások közé tartoznak az EU költségvetési rendszerét szabályozó, az alapító szerződéseket kiegészítő 1970-ben és 1975-ben elfogadott ún. költségvetési szerződések;
- valamint az új tagállamok belépésekor kötött csatlakozási szerződések (1972: Dánia, Egyesült Királyság, Írország; 1979: Görögország; 1985: Portugália, Spanyolország; 1994: Ausztria, Finnország, Svédország; 2003: Ciprus, Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Málta, Magyarország, Szlovákia, Szlovénia; 2005: Bulgária, Románia; 2011: Horvátország).

### **2.2.2. A másodlagos jogforrások: az Unió jogi aktusai**

Másodlagos jogforrásoknak tekintjük a Szerződésekben lefektetett alapelvek, célok, feladatok megvalósulását elősegítő, biztosító jogi eszközöket, amelyek az uniós intézmények jogalkotó tevékenysége nyomán születnek. A Lisszaboni Szerződés az Unió történetében először hierarchiát állapít meg az EU jogi aktusainak vonatkozásában. Erre azért volt szükség, hogy megkülönböztessék azokat a jogi aktusokat, melyek megalkotásában az Európai Parlament és a Tanács együttesen vesz részt, illetve azokat, melyeket ezek végrehajtására fogad el a Tanács vagy a Bizottság. Korábban a különböző eljárásokban született aktusokat nem sorolták kategóriákba és ez átláthatatlanná tette a jogalkotás rendszerét. A Lisszaboni Szerződés ezért megkülönböztet 'jogalkotási' és 'nem jogalkotási' jogi aktusokat. Joghatásaikat tekintve a jogalkotási, illetve nem jogalkotási aktusok nem különböznek egymástól, az egyes eljárásokban ugyanolyan típusú aktusok – rendelet, irányelv, határozat – elfogadására van lehetőség. A jogalkotási aktusok közé a jogalkotási eljárásban elfogadott rendeletek, irányelvek és határozatok tartoznak. A jogalkotási aktusok tehát csak kötelező jogszabályok lehetnek, a nem kötelező jogi aktusokat (ajánlás és vélemény) a Szerződés nem sorolja ide. Jogalkotási aktust csak a jogalkotók, a Tanács és a Parlament fogadhatnak el – együtt vagy külön. A közös kül- és biztonságpolitika területén nem születnek jogalkotási aktusok.

A nem jogalkotási aktusoknak a Szerződés két formáját különíti el. A felhatalmazáson alapuló jogi aktus arra szolgál, hogy a Bizottság – a Tanács és a Parlament felhatalmazása alapján – kiegészíthesse vagy módosíthassa a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit. A részletes felhatalmazást a jogalkotók az érintett jogalkotási aktusban rögzítik. A felhatalmazáson alapuló jogi aktusok esetében a címben fel kell tüntetni, hogy „felhatalmazáson alapuló”. A nem jogalkotási aktusok másik formája a végrehajtási aktus. Erre akkor van szükség, ha az általános szabálytól eltérően valamely kötelező jogi aktus végrehajtását nem a tagállamok végzik saját nemzeti jogukban, hanem az egységes végrehajtás érdekében ezt uniós döntéssel kell megtenni.

Ilyenkor végrehajtási jogköröket delegálnak a Bizottságra, vagy a kül- és biztonság-politika esetében a Tanácsra.

Abban az esetben, ha a Bizottság vagy a Tanács végrehajtó jogi aktusokat fogad el, a jogszabálcímében fel kell tüntetni, hogy a „végrehajtási” kifejezést. Az uniós jogi aktusokat fel lehet osztani kötelező, illetve nem kötelező jellegük alapján is. Ebben az esetben a kötelező jogi aktusok közé a rendelet, az irányelv és a határozat, a nem kötelező jogi aktusok közé az ajánlás és a vélemény tartozik. Ezek jellegzetességei a következők:

- A **rendelet** (regulation) olyan általános hatályú uniós jogi norma, ami teljes egészében, minden tagállamban kötelező és közvetlenül alkalmazandó, azaz a tagállamoktól nem igényli külön jogszabály kibocsátását, hatályba lépésétől minden további aktus nélkül minden részletében (ugyanazzal a szöveggel) alkalmazandóvá válik a tagállamok jogrendszerében. Rendeletekkel általában egy adott kérdés pontos és részletes szabályozására törekszenek.
- Az **irányelv** (directive) olyan uniós jogszabály, amely az elérendő célokat illetően kötelezi a tagállamokat, de a cél megvalósításának formáját, az eljárások és eszközök megválasztását és saját jogrendszerbe illesztését átengedi a nemzeti hatóságoknak. A rendeletekkel ellentétben tehát, a tagállamok kötelesek nemzeti jogalkotás útján az irányelvnek megfelelő jogszabályt kibocsátani az irányelvben meghatározott határidőn belül. A nemzeti jogrendbe illesztés módszerét az egyes tagállamok saját maguk döntenek el, rajtuk múlik, hogy új jogszabályt hoznak-e, vagy egy meglévőt módosítanak, és hogy milyen nemzeti jogforrást alkalmaznak (törvényt, rendeletet, stb.). Az irányelvek általában a rendeletekhez képest nagyobb mozgásteret biztosítanak a tagállamoknak, de az azokban foglalt szabályoknak a nemzeti jogban való megjelenítésére kötelesek.
- A **határozat** (decision) teljes egészében kötelező. A Lisszaboni Szerződés előtt a határozat fogalmi eleme volt, hogy annak legyenek címzettjei. A Lisszaboni Szerződés azonban már ezt nem teszi kötelező elemmé és úgy fogalmaz, hogy amennyiben a határozatnak vannak címzettjei, akkor az kizárólag azokra nézve kötelező, akiket címzettként megjelöl. A címzett lehet tagállam, természetes vagy jogi személy. A határozatok általában adminisztratív jellegűek (konkrét ügyre vonatkoznak), egyéb uniós jogszabályok végrehajtásával kapcsolatban alkalmazzák őket, de a Lisszaboni Szerződés lehetővé teszi a határozat, mint jogalkotási aktus elfogadását is.
- Az **ajánlás** általában egyfajta cselekvési és magatartási elvárásokat fogalmaz meg, míg a vélemény egy álláspontot ad meg, gyakran valakinek a kérésére. Bár hatályukat tekintve egyik sem kötelező jogi aktus, a nemzeti bíróságoknak, ha az uniós joggal kapcsolatos ügyekben járnak el, figyelembe kell venniük az ajánlásokat és véleményeket is. Különösen igaz ez, ha az ajánlások segítik az uniós jog értelmezését. Tartalmukat az Európai Bíróság is figyelembe szokta venni ítéleteinél. Az ajánlások sok esetben későbbi kötelező erejű jogi norma előfutárai lehetnek.

A közös kül- és biztonságpolitika területén különleges jogforrási rend alakult ki és maradt fenn a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése után is. A volt második pilléres területeken az Unió általános iránymutatásokat és határozatokat fogad el. A két jogi aktus közül az elsőt az Európai Tanács fogadja el. Az általános iránymutatások stratégiai célkitűzéseket tartalmaznak a kül- és biztonságpolitika területén. Határozatot az Európai Tanács vagy a Tanács fogadhat el az általános iránymutatások végrehajtására.

### 2.2.3. Az uniós *acquis* fogalma

Az EU teljes joganyagát és az ahhoz kapcsolódó egyéb elemeket francia kifejezéssel *acquis*nak, magyarul uniós (jogi) vívmányoknak nevezik.

Az *acquis* normákból és joggyakorlatból áll, magában foglalja az elsődleges és másodlagos joganyagot, minden olyan jogszabályt, alapelvet, egyezményt, nyilatkozatot, határozatot, véleményt, célkitűzést és gyakorlatot (beleértve az Európai Bíróság gyakorlatát), amely az Unióra vonatkozik, függetlenül attól, hogy jogilag kötelező-e vagy sem.

Az *acquis* fogalma leginkább az EU-tagsággal összefüggésben jelenik meg, mivel lényegében azt a jogi és kötelezettségi halmazt foglalja magába, amit egy tagállamnak el kell fogadnia, figyelembe kell vennie. Éppen ezért az *acquis* kulcsfontosságú az Európai Unióhoz csatlakozni kívánó államok számára, mivel ennek elfogadása, elismerése és adaptálása jelenti az EU-hoz történő csatlakozás feltételét. Ezért mindig az *acquis* összetevői képezik a csatlakozási tárgyalások tematikáját is, a csatlakozási folyamat pedig elsősorban az *acquis* átvételéről szól.

## **2.3. Az uniós jog jellege**

### **2.3.1. Az uniós jog viszonya a nemzetközi joghoz**

Az Európai Unió joga olyan új jogrendet hozott létre, amely különbözik mind a nemzetközi jogtól, mind az államok belső jogrendjétől.

Bár az uniós jog eredetileg a nemzetközi joghoz hasonlatosan államok közötti szerződések eredményeként született, a nemzetközi jogtól számos tekintetben eltér. A nemzetközi joggal ellentétben – amely elsősorban az államközi viszonyokat szabályozza, és ennek megfelelően jogalanyai az államok – az uniós jog a tagállamokra, valamint magán-, illetve jogi személyekre egyaránt vonatkozó jogok és kötelezettségek összessége.

Az uniós jog másik nagy eltérése a nemzetközi jogtól, hogy szemben ez utóbbival, mely általában nemzetközi szerződésekre épül, az uniós jog forrásai között a Szerződések mellett döntő szereppel bírnak az EU saját jogi aktusai, az uniós intézmények által alkotott másodlagos jogforrások. Az uniós jog olyan egyedi jogrend, amelynek saját intézményei, jogalkotási eljárásai és jogforrásai vannak. Az uniós jog a nemzetközi jogban szokatlanul a tagállamok jogrendjének integráns részévé vált, amelyet a tagállamok bíróságai is alkalmazni kötelesek.

### **2.3.2. Az uniós jog viszonya a tagállamok belső jogrendjéhez**

Az uniós jog elsőbbséget élvez a tagállamok belső nemzeti jogrendszerének szabályaival szemben. Eredetileg az Európai Bíróság jogértelmezési tevékenysége folytán került ez megállapításra. Az Alkotmányszerződés beemelte volna ezt az elvet az elsődleges jogba, azonban a Lisszaboni Szerződés (a föderális jegyek elhagyásával) ezt a rendelkezést nem vette át. Ugyanakkor egyértelművé teszi a Szerződéshez csatolt egyik nyilatkozatban, hogy az uniós jog elsőbbségének elve továbbra is érvényesül. Az elsőbbség azt jelenti, hogy amennyiben az uniós jog össze-ütközésben áll a tagállamok egyes jogszabályaival, akkor az uniós jogot kell alkalmazni.

Az uniós jog elsőbbségének elve egyben azt is jelenti, hogy az elsőbbég nem csak a korábban, de az utóbb megszülető nemzeti jogszabályokkal szemben is érvényesül. Így a tagállamoknak nincs rá lehetőségük, hogy egy uniós jogszabályt később belső jogalkotással módosítsanak, illetve felülírjanak. A nemzeti jogalkotó az uniós jogszabályt egyoldalúan nem változtathatja meg, és nem hatálytalaníthatja.

Az uniós jog elsőbbségéhez kapcsolódik az előfoglalás elve is. Eszerint egyes jogterületeken, ahol az uniós jog már kimerítően szabályoz, illetve ahol kizárólagos az Unió hatásköre, ott a továbbiakban már nincs is lehetőség nemzeti jogalkotásra. Vannak olyan uniós jogszabályok, amelyek egyértelműen megfogalmazzák, hogy az adott területen nincs lehetőség nemzeti jogalkotásra, de van, amikor az Európai Bíróság állapítja meg, hogy egy adott területen az uniós jog már kimerítően szabályoz.

Az uniós jog egy része a tagállamok nemzeti jogában közvetlenül alkalmazandó, azaz nem igényel további tagállami jogalkotási feladatokat, mint ahogy ez az irányelvek esetében történik. A másodlagos jogforrások közül a rendeletek közvetlen alkalmazandóságát mondja ki a Szerződés. Az uniós jog egyes rendelkezései közvetlenül hatályosak a tagállamokban. A közvetlen hatály azt jelenti, hogy természetes, illetve jogi személyek nemzeti bíróságaik előtt hivatkozhatnak az uniós jogra, és kérhetik, hogy a nemzeti bíróság ítéletét az uniós jogra alapozza. A közvetlen hatály az elsőbbséghez hasonlóan az Európai Bíróság jogértelmezése folytán vált elfogadottá.

Az uniós jog rendelkezéseinek közvetlen hatálya nem automatikus, hanem a rendelkezés tartalmától (egyértelmű, pontos és feltétlen megfogalmazásától), természetétől és szerkezetétől függ. A rendeletek rendelkezései általában rendelkeznek közvetlen hatállyal, a Szerződések, irányelvek, határozatok egyes rendelkezései pedig esetenként, a közvetlen hatály feltételeinek fennállása esetén. A közvetlen hatály kétféleképpen érvényesülhet: az egyik eset, amikor egy természetes vagy jogi személy valamely tagállammal szemben hivatkozik az uniós jogra a nemzeti bíróság előtt („vertikális közvetlen hatály”); a másik eset, amikor természetes és jogi személyek egymás közti pereikben kérik, hogy a nemzeti bíróság ítéletét az uniós jogra alapozza („horizontális közvetlen hatály”). A Szerződés rendelkezéseinek, a rendeleteknek lehet vertikális és horizontális közvetlen hatálya is, irányelveknek azonban csak vertikális közvetlen hatálya lehet, rendelkezéseire magánszemélyek egymás közötti jogvitáikban nem hivatkozhatnak.

1964-ben, a Costa kontra ENEL ügyben hozott ítéletében a Bíróság kimondta, hogy bizonyos hatásköröknek a Közösségre történt átruházásával a tagországok korlátozták saját szuverenitásukat. Létrehoztak egy olyan új jogrendet, amely egyaránt kötelezi a tagországokat, illetve azok állampolgárait is.

1971-ben a Bíróság a Bizottság kontra Franciaország ügy kapcsán megfogalmazta, hogy az egyszerűen már a Közösségre átruházott hatáskört egyoldalúan visszavonni nem lehet.

1978-ban pedig a Simmenthal II. ügyben már a Bíróság kategorikusan kijelentette, hogy a tagállami bíróságoknak a közösségi jogot teljes egészében alkalmazniuk kell, és figyelmen kívül kell hagyniuk bármilyen, azzal összeütközésben álló nemzeti jogi rendelkezést.

Az uniós jog szempontjából talán legnagyobb jelentőségű doktrína, a közvetlen hatály elve 1963-ban fogalmazódott meg a híres Van Gend en Loos ügy kapcsán. A Bíróság kimondta, hogy az EGK Szerződés 12. cikke olyan egyéni jogokat hozott létre, amelyeket a bíróságnak védenie kell.

1991-ben, egy újabb, nagy jelentőségű döntésében (Francovich ügy) a Bíróság kimondta, hogy amennyiben egy tagállam nem tesz eleget valamilyen, a közösségi jogból fakadó kötelezettségének és ez a tény egy természetes vagy jogi személynek kárt okoz, úgy ebben az esetben a mulasztó államnak mögöttes kártérítési felelőssége keletkezik a károsult felé.

## **2.4. Jogharmonizáció az Európai Unióban**

A tagállamok nemzeti jogrendszerei közelítésének igénye már a Közösségek megalakulásakor jelentkezett. A Római Szerződés intézményesítette is a jogharmonizációt, mint a tagállamok jogközelítésének fő formáját, s az EU hangsúlyozottan azóta is jogharmonizációra, és nem jogegységesítésre törekszik. Az EU célja elsősorban nem egy egységes jog kialakítása, hanem inkább a nemzeti jogrendszerek, jogszabályok hasonlóvá tétele, a nagyobb különbségek megszüntetése.

Az EU oly mértékben kívánja meg a nemzeti jogszabályok közelítését, amennyire adott kérdésben azt a belső piac megfelelő működése megköveteli. Ebből következik, hogy az EU jogharmonizációja végső soron az egységes piac, illetve az azt megtestesítő négy alapszabadság érvényesülésének igényéből adódik.

Bár a tagállamok jogrendjének közelítése az EU egyik fő célja, a jogharmonizációnak vannak bizonyos korlátai, amelyeket a Szerződés is elismer.

Mivel a tagállamok belső jogában lehetnek olyan elemek, amelyek magasabb színvonalú, igényesebb szabályozást nyújtanak, mint az uniós jog, ezért bizonyos esetekben (elsősorban nem gazdasági jellegű területeken) szükség lehet a nemzeti jog védelmére a lazább uniós joggal szemben.

A Szerződés ezért úgy rendelkezik, hogy amennyiben a harmonizáció sértené a közegészség, a közbiztonság, a közérkölc, a nemzeti történelmi, művészeti vagy építészeti értékek, illetve az ipari és kereskedelmi tulajdon védelmének, valamint a környezetvédelem adott tagállamban kialakult – az uniós szabályozáshoz képest – magasabb szintjét, akkor az Európai Bizottság egyetértése esetén az uniós jogszabály átültetése korlátozható a szóban forgó országban.

Ez a lehetőség azonban nagyon ritkán és nagyon szűk körben vehető igénybe, hiszen az Uniónak harmonizált területeken az egységes szabályoknak való megfelelés és nem az eltérések fenntartása a célja. A Bizottság azt vizsgálja meg, hogy a nemzeti szabályozás valóban nem kifejezetten a külső versenytársak korlátozására irányul-e. Amennyiben nem ez a helyzet, akkor engedélyezi az eltérő (magasabb szintű) nemzeti szabályozás fenntartását és később új uniós jogszabály kezdeményezésével igyekszik arra törekedni, hogy egységesen uniós szinten is megvalósuljon a magasabb szintű rendelkezés.

***Ismeret-ellenőrző kérdések:***

- Melyek az EU elsődleges jogforrásai? Hogyan módosíthatók?
- Melyek az EUSz és az EUMSz tartalmi elemei?
- Melyek a jogalkotási és nem jogalkotási jogi aktusok?
- Melyek a kötelező és nem kötelező jogi aktusok?
- Milyen főbb elvek szabályozzák az uniós jog és a tagállami nemzeti jog viszonyát?

### **3. Uniós polgárság és alapvető jogok**

Az Európai Unió a kilencvenes évek óta egyre növekvő legitimitációs gondokkal küzd. Az uniós döntéshozatal újabb és újabb területekre terjedt ki, miközben a döntések egyre inkább elszakadtak az állampolgárok által követhető nemzeti és helyi szinttől. Az egyre növekvő távolságnak egyértelmű indikátora az európai választásokon folyamatosan csökkenő részvétel és a kommunikációs szakadék, amely az uniós szinten született döntések és az állampolgárokat foglalkoztató mindennapi problémák között van.

A szerződéses reform egyik kiemelt célja volt ezért, hogy közelebb hozza az Uniót a polgárokhoz, olyan mechanizmusokat dolgozzon ki, amelyek biztosítják az uniós intézmények demokratikusabb működését és kapcsolatát az állampolgárokkal. A Szerződés külön részben foglalkozik az Unió működésének demokratikus alapelveivel, amelyek között új elemként megjelenik a részvételen alapuló demokrácia a demokratikus egyenlőség és a képviseleti demokrácia mellett. Az új alapelv megnevezése abban rejlik, hogy a Lisszaboni Szerződés közvetlen kapcsolatot hoz létre az uniós állampolgárokkal, és lehetővé teszi számukra az állampolgári kezdeményezés intézményén keresztül a közvetlen bekapcsolódást az uniós politikák alakításába. A Lisszaboni Szerződés alapján ugyanakkor nem csak az állampolgárokkal való kapcsolattartás erősödik meg, de a civil szervezetekkel, szociális partnerekkel és a vallási szervezetekkel is újfajta együttműködés jön létre az uniós intézmények szintjén.

Fontos újítás, hogy az Alapjogi Charta jogilag kötelező jellege kimondásra kerül a Szerződésben, még akkor is, ha végül – az Alkotmányszerződéssel által tervezett megoldással ellentétben – az Alapjogi Charta szövege nem vált a Szerződés részévé.

### 3.1. Uniós polgárság

Az uniós polgárság fogalmát a Maastrichti Szerződés vezette be. Eszerint a tagállamok minden állampolgára egyben az Unió polgára is. Az uniós polgárság kiegészítő jellegű, tehát nem lép a nemzeti állampolgárság helyére, csupán kiegészíti azt, többeljogokat biztosít (kötelezettségeket nem keletkeztet).

A *pótlólagos jogosultságok*, amelyek az uniós polgárokat megilletik, a következők:

- Szabad mozgás joga az Unión belül (a szabad tartózkodás joga nem tartozik ide);
- Jelöltként való indulás és választási jog az állandó tartózkodási hely szerinti tagállamban a helyhatósági és az európai parlamenti választásokon
- Harmadik országban az uniós polgár igénybe veheti másik tagállam diplomáciai és konzuli szolgálatait, ha saját tagállama nem rendelkezik külképviselettel;
- Petíciós jog és az ombudsmanhoz, illetve az európai adatvédelmi felügyelőhöz való fordulás lehetősége;
- Az uniós polgár saját nyelvén írásban fordulhat bármely uniós intézményhez, azok pedig ugyanazon a nyelven kötelesek válaszolni;
- A Lisszaboni Szerződéssel bevezetett polgári kezdeményezés segítségével lehetőség van arra, hogy az uniós polgárok jogalkotást kezdeményezzenek az Európai Bizottságnál.

### 3.2. Az Unió demokratikus működésének alapelvei

A *Lisszaboni Szerződés* a következő *alapelveket* tartalmazza:

- *Demokratikus egyenlőség elve*: A Lisszaboni Szerződés kimondja, hogy EU és intézményei tiszteletben tartják a polgárok egyenjogúságát és eljárásaik során minden polgárt egyenlő figyelemben részesítenek. A Szerződés emellett kimondja a tagállamok egyenjogúságát is. A kettős egyenlőség mint alapelv az EU működését alapvetően befolyásolja, például ezekkel az alapelvekkel összhangban fogalmazódik meg a minősített többségi szavazásnál a kettős többség elve.
- *Képviseleti demokrácia elve*: A Lisszaboni Szerződés kimondja, hogy az EU működése a képviseleti demokrácián alapul. Az uniós polgárok képviseletét az Európai Parlament látja el. A képviseleti demokrácia elvét kiegészítik a döntéshozatal nyilvánosságára, illetve a szubszidiaritás elvére vonatkozó rendelkezések.
- *Részvételi demokrácia elve*: Az elv a polgári kezdeményezésben, az érdekvédelmi szervezetekkel és a civil társadalommal fenntartott átlátható és nyílt közvetlen kapcsolattartásban, illetve az egyházakkal és világnézeti szervezetekkel kialakítandó párbeszédben ölt testet. A polgári kezdeményezés kiemelten fontos újítás, amely lehetővé teszi, hogy egymillió állampolgár közvetlenül kezdeményezzen jogalkotást az Európai Bizottságnál. A polgári kezdeményezésre vonatkozó részletszabályokat az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelet tartalmazza. Ennek alapján az egymillió uniós polgár aláírásának legalább a tagállamok egynegyedéből kell kikerülnie. Ahhoz, hogy egy adott tagállamból származó aláírások beleszámítsanak az „egynegyedbe”, a rendelet egyik mellékletében minden ország esetében – népességarányosan – meghatározták az aláírások minimális számát. Ezt úgy számították ki, hogy az államokra jutó európai parlamenti képviselői helyek számát megszorozták az Európai Parlament összlétszámával (az elnököt nem ideértve), azaz 750-el. Magyarországról így legalább 16500 aláírásnak kell érkeznie ahhoz, hogy a magyar „részvételt” beleszámítsa az „egynegyedbe”. Fontos követelmény, hogy a polgári kezdeményezés szervezői is kizárólag olyan uniós polgárok lehetnek, akik betöltötték az európai parlamenti választásokon részvételre jogosító életkort.

Ezenkívül a szervezők kötelesek egy legalább hét, az EU hét különböző tagállamának állampolgárából álló ún. polgári bizottságot létrehozni. Az aláírások különféle szabályok betartásával online módon is gyűjthetők.

### 3.3. Alapvető jogok

Első alkalommal az Amszterdami Szerződés tartalmazott utalást az alapvető jogokra. A fordulópontot az *Alapjogi Charta* elfogadása jelentette 2000 decemberében, amely azt mutatta, hogy felmerült az igény az alapvető jogok uniós szinten történő kiterjesztésére. Ugyanakkor az Alapjogi Charta kezdetben jogi kötőerővel nem bír, politikai nyilatkozatnak minősülő dokumentum volt csupán, a Szerződések nem tartalmaztak rá utalást. Ezt a helyzetet próbálta megváltoztatni az Európai Konvent, amely úgy döntött, hogy az Alapjogi Chartának jogi kötőerővel kell bírnia, és ezt a kötőerőt az elsődleges joganyagba történő beemelésével kell biztosítani.

Az elfogadott Alkotmányszerződés szövege így tartalmazta az Alapjogi Charta rendelkezéseit is.

Az Alkotmányszerződés bukásával azonban új helyzet adódott: a Reform Szerződést (majdani Lisszaboni Szerződést) tárgyaló kormányközi konferencián a tagállamok már az Alapjogi Charta kihagyása mellett érveltek, mert néhány szociális jog esetében kétségek merültek fel. A Lisszaboni Szerződés tehát nem tartalmazza az Alapjogi Charta szövegét, de az EUSz. 6. cikke kitér rá, hogy a Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések, így rendelkezései jogilag kötelezőek az uniós intézményekre, hivatalokra és szervekre nézve, illetve – a kimaradó Egyesült Királyság és Lengyelország kivételével – minden tagállamra is, ha uniós jog végrehajtása céljából járnak el.

A politikai megállapodásnak megfelelően az Alapjogi Charta az EU Hivatalos Lapjában is kihirdetésre került 2007 decemberében, a Lisszaboni Szerződés elfogadásával párhuzamosan. Ugyanakkor a Chartára történő utalás alapján nem keletkeznek új uniós hatáskörök, és a Charta rendelkezései jogi alapként sem szolgálnak uniós jogi aktusok elfogadásához. A Lisszaboni Szerződés emellett rendelkezik arról is, hogy az EU csatlakozik az Európai Emberi Jogi Egyezményhez, amelynek már minden tagállam a tagja. Az Alapjogi Charta univerzális jogokat állapít meg, nagyrészt az Európai Emberi Jogi Egyezményből vesz át rendelkezéseket. Az Alapjogi Charta jelentősége abban rejlik, hogy kodifikálja az alapvető jogok rendszerét, kitérve olyan új jogokra is, mint a személyes adatok védelme, vagy a bioetikával kapcsolatos jogok. Az Alapjogi Charta így elfogadásakor a legmodernebb gyűjteménye volt az emberi és alapvető jogoknak.

Az *Alapjogi Chartába* foglalt *alapvető jogok* a következők:

- emberi méltósághoz és élethez való jog (pl. halálbüntetés tilalma);
- személyi sértetlenséghez való jog (pl. szervkereskedelem, reprodukív klónozás tilalma);
- kínzás, megalázó bánásmód és embertelen büntetések tilalma;
- rabszolgaság és kényszermunka tilalma;
- szabadság és biztonságos élethez való jog;
- családi és magánélet tiszteltetben tartása;
- személyes adatok védelme;
- házasságkötéshez és családalapításhoz való jog;
- gondolati, lelkiismereti és vallásszabadság;
- véleménynyilvánítás szabadsága és tájékoztatáshoz való jog;
- gyülekezési és egyesülési jog;
- művészetek és a tudomány szabadsága;
- oktatáshoz való jog;
- munkához és foglalkoztatáshoz való jog;



- vállalkozás szabadsága;
- tulajdonhoz való jog;
- kitoloncolás tilalma, ha a célországban embertelen bánásmódnak van kitéve a személy;
- törvény előtti egyenlőség;
- diszkriminációmentesség;
- kulturális, vallási és nyelvi különbségek tiszteletben tartása;
- nemek közötti egyenlőség;
- gyermekek jogai (véleménynyilvánítás, szülőkkel való kapcsolattartás joga);
- idősek jogai (méltósághoz, függetlenséghez és a társadalmi életben való részvételhez való jog);
- fogyatékkal élők társadalmi integrálása;
- munkavállalók joga a konzultációhoz és tájékoztatáshoz, kollektív szerződéshez és az ingyenes munkaközvetítéshez;
- védelem a törvénytelen elbocsátásokkal szemben;
- méltányos munkafeltételek;
- gyermekmunka tilalma;
- családi és szakmai élet összeegyeztethetősége;
- társadalombiztosításhoz, orvosi ellátáshoz és szociális segítségnyújtáshoz való jog;
- környezet védelme;
- fogyasztóvédelem;
- uniós polgárságból eredő jogok;
- hatékony jogorvoslati és tisztességes bírói eljáráshoz való jog;
- ártatlanság védelme; büntetés arányossága.

**Ismeret-ellenőrző kérdések:**

- Milyen az uniós polgárság és a nemzeti állampolgárság viszonya?
- Mi az uniós polgárság tartalma?
- Melyek az EU demokratikus működésének alapelvei?
- Mi az az állampolgári kezdeményezés?
- Milyen fontosabb részletszabályai vannak a polgári kezdeményezésnek?
- Melyek az Alapjogi Charta legfőbb ismérvei?

## **4. Az Európai Unió felépítése és működése**

### **4.1. Az Európai Unió intézményei**

Az Európai Unió intézményrendszere egyedülálló képződmény a nemzetközi jogban. Nem hasonlítható sem a hagyományos nemzetközi szervezetekhez, sem az államokhoz. Az Európai Unió működésében a kormányközi és nemzetek feletti (*szupranacionális*) jegyek keverednek, és sajátos ötvözetet hoznak létre. Az EU egyrésztől nem tekinthető egyszerű kormányközi szervezetnek, mivel önálló hatáskörökkel, saját jogi személyiséggel és az uniós intézmények által alkotott jogi normákkal rendelkezik; másrésztől mégsem nemzetek feletti föderáció, amelyben a nemzeti kormányok és a parlamentek központi szövetségi intézményeknek lennének alárendelve.

Az Európai Unió döntéshozatali és működési mechanizmusait alapvetően négy fő intézmény biztosítja. *A Tanács, a Bizottság, a Parlament és a Bíróság együttműködésére* épülő rendszer hozza létre azt a speciális intézményi felépítést, amelyben a kormányközi és a szupranacionális jelleg sajátosan ötvöződik. A kormányközi alapon működő Tanács mellett a másik három intézményben inkább a szupranacionális elemek dominálnak. Az alapelv szerint a Bizottság javaslattevő, döntés-előkészítő, jogszabály-kezdeményező és végrehajtó feladatokat lát el.

A legfőbb döntéshozó, jogalkotó a Tanács, amely mellett a Parlament fő szabályként társdöntéshozóként, társjogalkotóként, kisebb mértékben konzultatív, valamint ellenőrző testületként működik. E három intézmény munkáját egészíti ki a Bíróság, amely őrködik az uniós jog betartása, egységes alkalmazása és zökkenőmentes érvényesülése felett.

A Maastrichti Szerződés a Tanács, a Bizottság, a Parlament és a Bíróság mellé az EU pénzügyeit ellenőrző Számvevőszéket is a Közösség intézményi rangjára emelte, a Lisszaboni Szerződés pedig önálló intézményként jelölte meg az állam- és kormányfők találkozóját, az Európai Tanácsot, valamint az Európai Központi Bankot. Az intézmények mellett fontos részfeladatokat látnak el az Unió egyéb szervei: a Gazdasági és Szociális Bizottság, a Régiók Bizottsága, az Európai Beruházási Bank, valamint az Európai Ombudsman.

#### **4.1.1. Az Európai Tanács**

Az állam- és kormányfők már korábban is létező találkozóit az 1974 decemberében megtartott párizsi csúcsertekezlet után váltak rendszeressé, majd a Maastrichti Szerződés hivatalosan is előírta, hogy az Európai Tanácsnak évente legalább kétszer össze kell ülnie. Ugyanakkor az Európai Tanács csak a Lisszaboni Szerződés elfogadásával vált az EU intézményévé, a Tanácstól különálló döntéshozó szervvé. Az Európai Tanács feladata, hogy az EU fejlődését ösztönözze politikai iránymutatásokkal és prioritások meghatározásával.

A szerződés az Európai Tanács esetében csak néhány olyan területet határoz meg, ahol jogi aktusokat (határozatokat) elfogadhat, az általános szabály szerint az Európai Tanács nem vesz részt a jogalkotásban, nem jogalkotó. Az Európai Tanácsra a Szerződéssel a tagállamok számos olyan feladatot róttak, amelyek révén a későbbekben olyan területeken is előbbre lehet lépni az integrációban, ahol a Lisszaboni Szerződés megalkotásakor hiányzott a politikai akarat.

A Szerződésben foglalt felhatalmazás alapján az Európai Tanács egy sor módosítást eszközölhet az elsődleges jogban anélkül, hogy a Szerződések szokásos módosítása esetén alkalmazandó hosszadalmas folyamatot el kellene indítani, kormányközi konferenciát és konventet kellene összehívni. Ilyen terület az Európai Parlament összetételének meghatározása, a Tanács formációinak és a rotációs elnökség rendszerének elfogadása, vagy a Bizottság összetételének rotációs elv alapján történő megreformálása. Ezeken a területeken tehát nincs szükség tagállami ratifikációra, elég az Európai Tanács döntése.

Az Európai Tanács azonban a legfontosabb jogosítványokat nem ezekkel a hatáskörökkel, hanem az egyszerűsített felülvizsgálati eljárás bevezetésével kapja.

Az egyszerűsített felülvizsgálati eljárás keretében az Európai Tanács határozatot fogadhat el arról, hogy bármely terület, ahol addig különleges jogalkotási eljárás volt alkalmazandó, a döntéstől fogva rendes jogalkotási eljárás alá kerüljön, illetve a Tanács egyhangú döntéshozatala helyére minősített többségi döntéshozatal lépjen.

Az egyszerűsített felülvizsgálati eljárást az Unió politikáira is lehet alkalmazni. Ebben az esetben az Európai Tanács felhatalmazást kap arra, hogy az EU belső politikáira és tevékenységére vonatkozó szerződéses rendelkezéseket határozattal módosítsa. Az Európai Tanács itt tulajdonképpen kormányközi konferenciaként jár el, mert határozatát az egyes tagállamoknak alkotmányos előírásaiknak megfelelően jóvá kell hagyniuk.

##### *Az Európai Tanács összetétele és ülésezési rendje*

A Lisszaboni Szerződés szerint az Európai Tanács a tagállamok állam- és kormányfőiből, az Európai Tanács állandó elnökéből és a Bizottság elnökéből áll. Munkájában részt vesz az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselője. Az üléseken a tagokat – a napirend függvényében – miniszterek, illetve a Bizottság elnöke esetében biztosok segíthetik.

Az Európai Tanács üléseit az állandó elnök hívja össze. Évente két rendes ülésre kerül sor, azonban rendkívüli üléseket is össze lehet hívni, ha a helyzet úgy kívánja.

#### ***Az Európai Tanács elnöke***

Az Európai Tanács elnökét az Európai Tanács minősített többséggel választja meg egyszer megújítható két és fél éves időszakra. Az Európai Tanács elnöke semmilyen más tagállami tisztséget nem tarthat meg, ugyanakkor uniós tisztségekkel az elnökség nem összeférhetetlen. (Ezzel meghagyták a lehetőségét annak, hogy idővel esetleg összevonásra kerüljön az állandó elnöki pozíció és a Bizottság elnökének pozíciója.)

Az elnök feladata az ülések előkészítése, összehívása, vezetése, a konszenzus kialakításának megkönnyítése, a folyamatosság biztosítása, illetve az Unió külső képviselője. Az Európai Tanács előkészítésében a politikai támogatást az Általános Ügyek Tanácsa biztosítja. Az elnököt munkájában a Tanács főtitkársága segíti.

#### ***Az Európai Tanács eljárása***

Az Európai Tanács döntéseit fősabályként konszenzussal hozza. A Szerződések rendelkezhetnek ettől eltérően is, egyes esetekben – például az állandó elnök megválasztásakor – az Európai Tanács minősített többséggel határoz. A minősített többségi szavazásnál a szavazás rendszere megegyezik a Tanácsban követett eljárással. Az Európai Tanács elnöke és a Bizottság elnöke nem szavaz.

A tagok tartózkodhatnak is a szavazásnál, ez nem befolyásolja a döntést. Az Európai Tanácsban egy tagállam eljárhat egy másik tagállam nevében is.

### **4.1.2. Az Európai Unió Tanácsa**

Az Európai Unió Tanácsa (Council of the European Union), röviden a Tanács az EU egyik jogalkotó szerve, az Európai Parlament mellett. A Tanács egyben a tagállamok érdekképviselői intézménye, ahol megjelennek a tagállamok álláspontjai. A testület döntései a tagállamok nemzeti érdekeinek eredőjeként születnek meg.

A Tanács tagjai a tagállamok kormányainak képviselői, általában az adott témáért felelős miniszterek, de a tagállamok hatáskörébe tartozik, hogy mikor kit delegálnak üléseire. Összetétele ennek megfelelően a napirend és a megoldandó feladatok szerint alakul.

A Tanácsot meg szokták különböztetni aszerint, hogy mely miniszterek találkozájáról van szó. A szakminiszterek testületei az ún. **szektorális Tanácsok** vagy tanácsi formációk. Ilyen például a **Gazdasági és Pénzügyi Tanács** (az ECOFIN) vagy a Mezőgazdasági és Halászati Tanács.

Összességében a szakterületek szerint mintegy tízféle Tanácsot különböztetnek meg.

A Lisszaboni Szerződés újítása, hogy kétfelé bontotta a korábbi Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa formációt, így az Általános Ügyek Tanácsa valóban a horizontális és koordinációs feladatokra koncentrálhat, míg a Külügyek Tanácsa, amelyet a kül- és biztonságpolitikai főképviseelő elnököl, a külpolitikára koncentrál.

A Tanács székhelye Brüsszel, azonban meghatározott időközönként (áprilisban, júniusban és októberben) Luxembourgban ül össze, továbbá ún. informális találkozót a soros elnökséget adó országban is szoktak tartani.

A Tanács és soros elnöksége munkáját a Tanács apparátusa, a Főtitkárság segíti, amelynek fő feladata az ülések előkészítése. A Főtitkárság élén egy, a tagállamoktól független főtitkár áll. Korábban a főtitkár látta el a kül- és biztonságpolitikához kötődő feladatokat is, azonban a Lisszaboni Szerződés hatálybaéltével ez a feladat a Bizottság egyik alelnökére szállt.

### ***A COREPER és a tanácsi munkacsoportok***

Az egyes szektorális Tanácsok 1-3 havonta sorra kerülő, 1-2 napos ülései nem teszik lehetővé a döntések megfelelő előkészítését és alapos áttárgyalását. Ezért hozták létre a Tanács munkáját segítő, illetve előkészítő testületet, az ún. COREPER-t, az Állandó Képviselők Bizottságát, amely a tagállamok EU mellé rendelt brüsszeli nagyköveteinek testületét jelenti. A COREPER elsődleges feladata, hogy az egyes döntési kérdésekben megpróbálják a tagállami álláspontokat egyeztetni és közelíteni ezen az inkább szakértőinek, diplomáciainak tekinthető szinten, és igyekeznek a miniszterek számára politikai döntésre előkészíteni az egyes javaslatokat. A COREPER hatáskörébe tartozik emellett a tagállamok kormányai és az Unió intézményei (mindenekelőtt az Európai Bizottság) közötti kapcsolattartás, az uniós és nemzeti adminisztráció közötti közvetítés, koordinálás is. A kül- és biztonságpolitika területén a Politikai és Biztonsági Bizottság, a bel- és igazságügyek esetében pedig az ún. Koordináló Bizottság lát el a COREPER helyett, illetve mellett hozzá hasonló előkészítő, koordináló feladatokat. A COREPER munkája ma már olyannyira kiterjedt és szakmai jellegű, hogy a tagállamok brüsszeli állandó képviseletein (Permanent Representations) általában a tagállamok minden szakminisztériumának, fontosabb egyéb kormányhivatalának van kiküldött szakértője.

Mivel az egyes kérdésekben igen bonyolult a megegyezés, ezért a Tanács és a COREPER munkáját további mintegy 200-250, témák szerint elhatárolt állandó, illetve ad hoc jelleggel felállított tanácsi munkacsoport (Council working groups) segíti, amelyek száma és feladata gyakran változik az éppen aktuális, napirenden lévő kérdéseknek megfelelően.

E munkacsoportok a tagállamok hazai kormányhivatalainak (többnyire minisztériumainak) adott szakkérdésért felelős munkatársaiból állnak, akik folyamatosan egyeztetve, időközönként üléseket tartva, szakmailag előkészítik a Tanács, illetve a COREPER elé kerülő döntési tervezeteket. A munkacsoportok révén az egyes tagállami minisztériumok egymásnak megfelelő szintű tisztviselői rendszeres kapcsolatban állnak.

### ***A soros elnökség intézménye***

A Tanács elnöki tisztségét félévenként felváltva tölti be egy-egy tagállam. A soros elnök tagállam hívja össze a Tanácsot, elnököl nemcsak a Miniszterek Tanácsában, de a Tanácshoz kötődő egyéb testületekben is (COREPER, munkacsoportok), ő hív fel szavazásra, és írja alá az elfogadott aktusokat. Az egyetlen kivétel ebből a szempontból a Külügyek Tanácsa, melynek ülései esetében a külügyi főképviselő jár el elnökként. Az elnökségnek komoly súlya van az elnöki időszaka alatt tárgyalásra kerülő ügyek döntésének befolyásolásában, miután meghatározó szerepe van a napirend összeállításában és a szavazás előkészítésében. Az elnökséget betöltő ország kulcsszerepet játszik az Unió külső képviseletében és külpolitikai álláspontjának megjelenítésében is.

A Lisszaboni Szerződés megerősíti az Alkotmányszerződés alapján 2007-ben életbe lépett rendszert a trió-elnökségekre vonatkozóan. A Lisszaboni Szerződés szerint az egymást követő elnökségek előre meghatározott hármas csoportokban segítik egymást tevékenységét, közösen másfél éves közös programot készítenek, és ennek végrehajtásában támogatják egymást.

A csoportos elnökségek így egyfajta kontinuitást biztosítanak a hathónapos soros elnökségi időszakokon túl is. A csoportos elnökségek ugyanakkor a korábbi gyakorlatnak megfelelően féléves elnöki periódusokra oszlanak, amelynek során minden tagállam hat hónapon keresztül felel a különböző tanácsi formációk elnökléséért, a Külügyek Tanácsa kivételével. A soros elnök – ugyanúgy, mint korábban – saját, részletesebb programmal is rendelkezik, amely a 18 hónapos trió elnökség közös stratégiájához alkalmazkodva a soros elnök hat hónapjára lebontva jeleníti meg az aktuális tagállamnak az elnöksége alatt elérni kívánt célkitűzéseit.

A triókat az Alkotmányszerződéssel párhuzamosan dolgozták ki, a hármas csoportok összeállításánál igyekeztek figyelembe venni az egyes tagállamok különbözőségeit és földrajzi elhelyezkedésüket. Így a tagállamok egyenjogúságán alapuló, kiegyensúlyozott rendszert hoztak létre. A trió-elnökségek összetételét az alábbi táblázat mutatja be:

2. számú táblázat: A trió-elnökségek összetétele

|                             |                     |                             |
|-----------------------------|---------------------|-----------------------------|
| 2007/I. Németország         | 2007/II. Portugália | 2008/I. Szlovénia           |
| 2008/II. Franciaország      | 2009/I. Csehország  | 2009/II. Svédország         |
| 2010/I. Spanyolország       | 2010/II. Belgium    | <b>2011/I. Magyarország</b> |
| 2011/II. Lengyelország      | 2012/I. Dánia       | 2012/II. Ciprus             |
| 2013/I. Írország            | 2013/II. Litvánia   | 2014/I. Görögország         |
| 2014/II. Olaszország        | 2015/I. Lettország  | 2015/II. Luxemburg          |
| 2016/I. Hollandia           | 2016/II. Szlovákia  | 2017/I. Málta               |
| 2017/II. Egyesült Királyság | 2018/I. Észtország  | 2018/II. Bulgária           |
| 2019/I. Ausztria            | 2019/II. Románia    | 2020/I. Finnország          |

### *A tanácsi szavazási rend*

A Tanács döntéseit háromféle szavazási formán keresztül hozza: egyszerű többséggel, minősített többséggel vagy egyhangúlag (konszenzussal) dönt. A Szerződések pontosan rendelkeznek róla, hogy melyik területen, melyik szavazási procedúrát kell alkalmazni. A tagállamok egyszerű többségével csak eljárási, illetve olyan kérdésekben születik döntés, amelyekről a Szerződések külön nem szólnak.

Korábban szinte kizárólag az egyhangú (konszenzusos) döntéshozatalt alkalmazták, de a minősített többségi döntéshozatal fokozatosan meghatározóvá vált, az egymást követő szerződésmódosítások újabb és újabb területekre terjesztette ki a minősített többséget. A bővítés szintén ebbe az irányba hatott, hiszen egy 27 tagú unióban a konszenzusos területek nagy száma az uniós döntéshozatal megbénulásával fenyegetett. A kérdést a Nizzai Szerződés rendezte. Egyrészt harminc új területre kiterjesztette a minősített többségi döntéshozatalt, másrészt meghatározta a szavazati súlyokat a Tanácsban a kibővült Unióra való tekintettel.

A minősített többségi szavazást érintő új rendszer 2005. január 1-én lépett hatályba. *A 15 és 27 tag közötti átmeneti állapottal kapcsolatban Nizzában* úgy döntöttek, hogy minden egyes bővítési körnél a minősített többségi küszöböt a csatlakozási szerződésekben fogják meghatározni.

A Nizzai Szerződés értelmében a minősített többség három komponensből tevődik össze. Az első komponens továbbra is a szavazatok súlyozására épül, azonban a skálát – a tagállamok népessége közötti eltérések erőteljesebb megjelenítése érdekében – szélesebb sávba húzták szét (3-29 a korábbi 2-10 helyett).

*A 27 tagú Tanácsban* – tehát 2007. január 1-jétől – 345 szavazati súly illeti meg a tagállamokat, melyből 255 szükséges a minősített többséghez. Egy javaslat blokkolásához következésképpen 91 szavazatra van szükség (blokkoló kisebbség). A minősített többséggel meghozott döntéseknél a szükséges szavazatszám mellett második elemként szükséges a tagállamok több mint felének támogatása is, amennyiben a Bizottság javaslatáról folyik a szavazás. Amennyiben nem a Bizottság a kezdeményező, akkor a tagállamok kétharmadának támogatására van szükség.

Nizza által bevezetett harmadik elem az ún. népességi szűrő, amely egyfajta biztonsági ellenőrző mechanizmusként, blokkolási lehetőségként működik.

Eszerint a szavazásoknál bármelyik tagállam kérheti annak ellenőrzését, hogy a minősített többség (azaz a támogató tagállamokban élő népesség száma) eléri-e az Unió lakosságának 62%-át. Ha ez nem áll fenn, a döntést nem lehet elfogadottnak tekinteni.

3. számú táblázat: A szavazati súlyok megoszlása a Tanácsban a nizzai rendszerben

| Tagállamok                | Népesség<br>(millió fő) | Szavazatok száma a<br>Nizzai Szerződésben<br>(EU-27) |
|---------------------------|-------------------------|--|
| Németország               | 82,038                  | 29   |
| Egyesült Királyság        | 59,247                  | 29   |
| Franciaország             | 58,966                  | 29   |
| Olaszország               | 57,612                  | 29   |
| Spanyolország             | 39,394                  | 27   |
| Lengyelország             | 38,667                  | 27   |
| Románia                   | 22,489                  | 14   |
| Hollandia                 | 15,760                  | 13   |
| Görögország               | 10,533                  | 12   |
| Csehország                | 10,290                  | 12   |
| Belgium                   | 10,213                  | 12   |
| Magyarország              | 10,092                  | 12   |
| Portugália                | 9,980                   | 12   |
| Svédország                | 8,854                   | 10   |
| Bulgária                  | 8,230                   | 10   |
| Ausztria                  | 8,082                   | 10   |
| Szlovákia                 | 5,393                   | 7  |
| Dánia                     | 5,313                   | 7  |
| Finnország                | 5,160                   | 7  |
| Írország                  | 3,744                   | 7  |
| Litvánia                  | 3,701                   | 7  |
| Lettország                | 2,439                   | 4  |
| Szlovénia                 | 1,978                   | 4  |
| Észtország                | 1,446                   | 4  |
| Ciprus                    | 0,752                   | 4  |
| Luxemburg                 | 0,429                   | 4  |
| Málta                     | 0,379                   | 3  |
| <b>Összesen</b>           | <b>481,181</b>          | <b>345</b>   |
| <b>Minősített többség</b> |                         | <b>255</b>   |

A Lisszaboni Szerződés túllépett a nizzai rendszeren. Elfogadásával a minősített többségi szavazás vált a döntéshozatal alapesetévé a rendes jogalkotási eljárás keretében. Noha számos kérdést még mindig konszenzussal fogadnak el, ezek kivételes esetnek tekintendők (különleges jogalkotási eljárás). A Lisszaboni Szerződés által bevezetett döntéshozatali rendszer a minősített többség meghatározásánál az ún. kettős többség elvét alkalmazza. Eszerint a Bizottság vagy a külügyi főképviselő javaslatát a Tanácsban legalább a tagállamok 55%-ának támogatnia kell, és a támogató tagállamoknak legalább az unió népességének 65%-át kell képviselniük. Ha a javaslattevő nem a Bizottság vagy a főképviselő, akkor a minősített többséghez a szavazók 72%-a kell, a népességeküszöb pedig marad 65%. Például ilyen arányban kell megválasztani az Európai Tanács állandó elnökét. A szavazati súlyok rendszere a Lisszaboni Szerződés szerint megszűnik.

A Lisszaboni Szerződés arról is rendelkezik, hogy a blokkoló kisebbséghez négy tagállamra van szükség. Ugyanakkor a lisszaboni szavazási rend a Lisszaboni Szerződés életbe lépésével nem kerül a gyakorlatba. Az Alkotmány szerződés újratárgyalása során Lengyelország ugyanis a nizzai rendszer fenntartása mellett érvelt, amely Lengyelország számára kiemelten előnyös, hiszen Németországhoz képest csak két szavazattal rendelkezik kevesebbel.

A tárgyalások során a tanácsi szavazási rendszer újratárgyalása akár a szerződés végét is jelenthette volna, hiszen az Európai Konvent által elfogadott kompromisszumos megoldások érzékeny intézményi egyensúlyon alapultak. Végül az a kompromisszum született, hogy az Alkotmány szerződésben foglalt tanácsi szavazási rezsimet a Lisszaboni Szerződés változtatás nélkül átveszi, azonban az csak 2014. november 1-jén kerül bevezetésre. További engedmény Lengyelország számára, hogy 2017. március 31-ig bármely tagállam kérheti, hogy a szavazásnál a nizzai szavazási rendszert alkalmazzák.

Szintén a lengyel kompromisszum része volt, hogy a blokkoló kisebbség rendszerét is módosították. Az Alkotmány szerződés szerint 2014-ig létezett volna az a lehetőség, hogy akár a népességszám, akár a tagállamok száma alapján a blokkoló kisebbséghez tartozó tagállamok 75%-a kérheti, hogy a minősített többségi szavazást halasszák el és folytassák a tárgyalásokat (*ioanninai kompromisszum*). A Lisszaboni Szerződés szerint ez a formula 2017. március 31-ig lesz alkalmazható, az elvi lehetőség azonban ezután is fennmarad, sőt, még egyszerűbbé válik egy-egy döntés elhalasztása: 2017-től már nem a blokkoló kisebbség 75%-ára, hanem csak az 55%-ára lesz szükség a tárgyalások folytatásának kezdeményezéséhez.

### **4.1.3. A Bizottság**

Az Európai Bizottság (European Commission - röviden Bizottság) az EU mindennapi munkáját végző döntés-előkészítő, javaslattevő szerve, amely bizonyos esetekben ellenőrző, képviseleti, jogalkotó és végrehajtó feladatokat is ellát.

A Bizottság kormányserűen működő intézmény, mivel élén egy politikai testület áll (az ún. "*biztosok kollégiuma*"), amelynek tagjai között a feladatok szakterületenként felosztottak, és akik alá szakterületenként tagolt, közel 30.000 fős hivatali apparátus tartozik. A Bizottság mégsem az EU kormánya, mert döntéshozó és végrehajtó feladatokkal csak korlátozottan rendelkezik. Az EU-ban a döntéshozatal a Parlament és a Tanács, a végrehajtás pedig elsősorban a tagállamok feladata.

A Bizottságot szupranacionális szervként szokás meghatározni, miután nem közvetlenül a tagállamokat, hanem az Unió egészét szolgálja; az uniós érdekeket igyekszik figyelembe venni és képviselni.

A Bizottság székhelye Brüsszel és itt tevékenykedik a hivatali apparátus nagy része, de jelentős számú hivatalnok dolgozik Luxembourgban és számos más, Unión belüli és kívüli helyszínen is.

#### *A Bizottság tagjai*

A Bizottságnak jelenleg 27 - azaz tagállamonként egy - tagja van, ők az ún. biztosok. A biztosokat a tagállamok jelölik, mandátumuk öt évre szól. A biztosok listáját a Tanács fogadja el. A Bizottságnak egy elnöke van, akit az Európai Tanács javaslata alapján az Európai Parlament választ meg egyszerű többséggel. Az elnöknek az európai választásokon győztes politikai családból kell kikerülnie. Az Európai Parlamentnek az egész testületet is jóvá kell hagynia. Az Európai Parlament jóváhagyása után az Európai Tanács nevezi ki a Bizottságot minősített többséggel.

A Bizottság az Európai Parlamentnek felel. Az Európai Parlament a Bizottsággal szemben bizalmatlansági indítványt fogadhat el. Ebben az esetben a Bizottságnak, mint testületnek le kell mondania. Egyes biztosok lemondására nincs lehetőség. A biztosokat egyenként csak a Bizottság elnöke mentheti fel.

Az „egy ország - egy biztos” elv a Lisszaboni Szerződés szerint csak a következő Bizottság megválasztásáig, tehát 2014-ig marad fenn. Ezután a biztosok száma a tagállamok számának kétharmadára csökken, és a tagokat egy rotációs rendszer szerint választják majd. A rendszerre vonatkozó szabályokat az Európai Tanácsnak kell elfogadnia, amely egyhangú döntéssel úgy is dönthet, hogy a biztosok száma eltérő legyen a Lisszaboni Szerződésben lefektetettől.

A rotációs rendszerről a döntésnek a következő Bizottság létrejöttéig kell megszületnie. Az új rendszernek biztosítania kell, hogy a Bizottságban az EU teljes demográfiai és földrajzi spektruma megfelelően legyen reprezentálva, illetve hogy bármely két tagállamot összehasonlítva az általuk delegált biztosok hivatali mandátumainak száma legfeljebb eggyel térjen el.

A bizottsági tagok kötelezettséget vállalnak arra, hogy feladataik teljesítése során a nemzeti kormányoktól és a Tanácstól egyaránt függetlenül – az EU érdekeit szem előtt tartva – tevékenykednek. A biztosok tehát kinevezésük után nem tekinthetők tagállami küldötteknek.

A bizottsági tagok a miniszterekhez hasonló tárcákkal rendelkeznek. A tárcák összetétele ugyanakkor nem állandó. A tárcákhoz tartozó hatáskörök rendszerét minden új Bizottság megválasztásakor újra definiálják, a politikai és nemzeti érdekeket, preferenciákat, illetve a Bizottság személyi összetételének alakulását figyelembe véve. A portfóliók elosztásáról a Bizottság elnöke dönt.

### *Az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviseleje*

Az Alkotmány szerződés létre kívánta hozni az Unió külügyminiszteri posztját, amely egyesítette volna az EU külkapcsolatainak gazdasági és politikai vetületét. (A Nizzai Szerződésig bezárólag a gazdasági kérdésekért a Bizottság külkapcsolati biztosja, míg a politikai – kül- és biztonságpolitikai – kérdésekért a Tanács főtitkára volt a felelős.) Noha a túlzottan föderatív miniszteri elnevezést a szerződések „alkotmánytalanítása” során elvetették, a funkciót a Lisszaboni Szerződés is megtartotta, azzal a kivétellel, hogy az új poszt neve külügyi és biztonságpolitikai főképviselelő lett.

A főképviselelő kettős természetű tisztséget lát el. Egyrészt betölti a Bizottság alelnöki tisztét, másrészt a Tanácsban ő elnöklí a külügyi formációt. A külügyi főképviselelő emellett részt vesz az Európai Tanács munkájában is. A kettős mandátum azért szükséges, mert a kül- és biztonságpolitikai területen továbbra is fennmarad a Tanács és az Európai Tanács vezető szerepe, ezen a területen nem rendes jogalkotási eljárás keretében születik a döntések zöme. A kettős szerepkörből következik, hogy a Bizottság lemondása esetén a főképviselelőnek csak a bizottsági mandátuma szűnik meg, tanácsi jogosítványait továbbra is megtartja.

A főképviselelőt munkája ellátása során a Lisszaboni Szerződés szerint az Európai Külügyi Szolgálat segíti. A külügyi szolgálatot a főképviselelő javaslata alapján a Tanács hozza létre. A külügyi szolgálat az EU diplomáciai testületként működik, amelybe azonos arányban küldenek diplomatákat a tagállamok, a Bizottság, illetve a Tanács Főtitkársága.

A külügyi főképviselelőt az Európai Tanács minősített többséggel nevezi ki, a Bizottság elnökének jóváhagyásával.

### *A Bizottság hivatali struktúrája*

A Bizottság hivatali struktúrája a biztosok alá tartozó *főigazgatóságok* (Directorate General – DG), illetve az azokhoz hasonló *szolgálatok* (Service), *hivatalok* (Office) körül rendeződik. Arról, hogy melyik biztos melyik részleg felügyeletét lássa el, a biztos tárcák elosztásakor döntenek. A főigazgatóságok, illetve a többi hivatali egység igazgatóságokra, az igazgatóságok osztályokra tagozódnak.



4. számú táblázat: A Bizottság főigazgatóságai és szolgálatai

| <b>SZAKPOLITIKÁK</b>                               | <b>ÁLTALÁNOS SZOLGÁLATOK</b>                          |
|--|---|
| Mezőgazdaság és vidékfejlesztés                    | Tájékoztatás  |
| Éghajlat-politika                                  | Európai Csalás Elleni Hivatal                         |
| Versenypolitika                                    | Európai Közösségek Statisztikai Hivatala - Eurostat   |
| Gazdasági és pénzügyek                             | Történeti levéltárak                                  |
| Oktatásügy és kultúra                              | Közös Kutatóközpont                                   |
| Foglalkoztatás, szociális ügyek és esélyegyenlőség | Kiadóhivatal  |
| Energiaügy   | Főtisztviselés  |
| Vállalkozáspolitikai és ipar                       | <b>BELSŐ SZOLGÁLATOK</b>                              |
| Környezetvédelem                                   | Költségvetés  |
| A végrehajtó ügynökségek                           | Európai Szakpolitikai Tanácsadó Iroda                 |
| Tengeri ügyek és halászat                          | Az Európai Bizottság adatvédelmi tisztviselője        |
| Mobilitáspolitikai és közlekedés                   | Humán erőforrás és biztonság                          |
| Egészségügy és fogyasztóvédelem                    | Informatika   |
| Információs társadalom és média                    | Infrastruktúra és logisztika - Brüsszel               |
| Belső piac és szolgáltatás                         | Infrastruktúra és logisztika - Luxembourg             |
| Jogérvényesülés, szabadság és biztonság            | Belső ellenőrzési szolgálat                           |
| Regionális politika                                | Tolmácsolás   |
| <b>KÜLSŐ KAPCSOLATOK</b>                           | Jogi szolgálat  |
| Bővítés  | Egyéni Jogosultságok Kezelési és Elszámolási Hivatala |
| EuropeAid - Együttműködési Hivatal                 | Fordítás  |
| Fejlesztés   |   |
| Humanitárius segélyek                              |   |
| Kereskedelem                                       |   |
| Külkapcsolatok                                     |   |

**A Bizottság hatásköre**

A Bizottságra a Közösségek alapítószerződése különböző feladatokat ruházott, melynek következtében ez az intézmény egyszerre tölt be javaslattevő, döntés-előkészítő, koordinatív, végrehajtó, igazgatási, döntéshozó, ellenőrző és képviselői funkciókat.

A Bizottságnak kiemelkedő szerepe van a döntéshozatalban, mint az EU kezdeményező és javaslattevő szerve. Bizonyos kivételektől eltekintve kizárólagos joggal rendelkezik a jogalkotási javaslatok betérjesztésére a döntéshozó szervek, a Tanács és a Parlament elé.

A Bizottság ugyanakkor néhány területen szűkebb körű származékos döntéshozói, jogalkotói hatáskörrel is rendelkezik, miután a Szerződés vagy a Tanács által ráruházott esetekben (pl. versenypolitika, mezőgazdaság, kereskedelem) joga van különböző normák kibocsátására. Meghatározott esetekben szerepet játszik a jogalkotók (a Tanács és a Parlament) által elfogadott jogszabályok végrehajtásában. **A Bizottság kezdeményező szereppel bír** az uniós költségvetést illetően is, mivel hatáskörébe tartozik az EU költségvetése tervezetének elkészítése, a Tanács és a Parlament elé terjesztése. Végrehajtó funkcióként pedig felelős az elfogadott költségvetés menedzseléséért, így például kezeli és felügyeli az uniós programokat és az uniós pénzügyi alapokat.

A Bizottság a „*Szerződések őre*”, és e minőségében a köz- és magánszférában egyaránt ellenőrzi, hogy a Szerződés rendelkezései, valamint az uniós intézmények által elfogadott szabályok megfelelően kerülnek-e megvalósításra. Eljárást indíthat azon tagállamok ellen, akik nem teljesítik a Szerződés, illetve az uniós jogszabályok alapján fennálló kötelezettségeiket. Először felszólítja az érintett országot az uniós jogsértés felszámolására, végső esetben pedig az Európai Bíróságnál eljárást kezdeményezhet ellene. A Bizottság folyamatosan jelentéseket készít az Unió gazdasági, szociális és jogi helyzetéről, valamint évente saját tevékenységéről is.

#### **4.1.4. Az Európai Parlament**

Az Európai Parlament (European Parliament – EP) az Unió állampolgárai által közvetlenül választott képviselőtestület, amelynek fő feladata, hogy a tagállami érdekeket megjelenítő Tanács és az uniós érdekeket megtestesítő Bizottság mellett az Unió állampolgárainak érdekeit képviselje az uniós döntéshozatalban. A Parlamentet az évek során a tagállamok egyre több hatáskörrel ruházták fel. Ma már a *Tanáccsal nagyrészt egyenjogú társdöntéshozó, társjogalkotó szerv*. A Tanáccsal közösen fogadja el az EU költségvetését is. A Parlament hagyja jóvá az Európai Bizottság kinevezését is, és felügyeli a testület munkáját.

##### *A Parlament intézményi szerepe*

Már az Európai Szén- és Acélközösség Szerződésének 1952-es életbe lépése után létrehozták a Montánunió Közgyűlését, amelynek tagjait a tagállamok nemzeti parlamentjeinek képviselőiből delegálták. A Közgyűlés az 1957-es Római Szerződéseket követően a megalakuló Európai Gazdasági Közösség, valamint az Euratom parlamenti testületévé is vált. A Közgyűlés – amely nevét 1962-ben változtatta Európai Parlamentre – a kezdetekben még csupán a Közösségek vitafórumaként működött. A Római Szerződés a Közgyűlés számára csak tanácsadói és felügyeleti jogokat juttatott, jogalkotói tevékenységet nem szántak neki. A Szerződés szerint a Tanács egyes kérdésekben csupán a Közgyűlés véleményét volt kénytelen kikérni, de annak betartása már nem volt kötelező számára. Komolyabb szerepet először 1970-ben kapott a Közgyűlés, miután a Tanács partnere lett a közösségi költségvetés elfogadásában, amelyet azóta egyetértése nélkül nem is lehet keresztülvinni.

A Közgyűlés jelentősége az után kezdett el igazán növekedni, hogy 1979-től tagjait a Közösségek állampolgárai közvetlenül választják meg, ami formálisan abban fejeződött ki, hogy a Közgyűlés neve immár hivatalosan is Parlament lett. A közvetlen választás elsődleges jelentősége volt, hogy ettől kezdve az Európai Parlamentet a Közösségek demokratikus legitimitációt biztosító intézményeként határozták meg, s így a Parlament joggal követelhetett magának egyre szélesebb hatásköröket a közösségi jogalkotásban és döntéshozatalban.

A Parlament valódi jogalkotóvá válása az Egységes Okmány 1987-es életbe lépésével kezdődött meg. A Parlament ekkor indult meg azon az úton, amelyet az 1992-es Maastrichti Szerződés és azóta minden szerződésmódosítás is megerősített, azaz hogy a Parlament mindinkább a Tanács mellett az Európai Unió társjogalkotó, társdöntéshozó szervévé vált. A folyamat a Lisszaboni Szerződés elfogadásával teljesedett ki, amely – főszabályként – az Európai Parlamentet a Tanáccsal egyenjogú jogalkotóvá tette, és számos területen politikai ellenőrző, illetve konzultatív jogosítványokat biztosított számára. A Parlament az Európai Bizottság ellenőrzése és kinevezése területén is komoly hatásköröket vívott ki magának. Ma már az Európai Bizottság az Európai Parlamentnek felel, a Bizottság elnökét az Európai Parlament választja meg. Az Európai Parlament jóváhagyása kell a Bizottság testületének elfogadásához is. A Parlament emellett felügyeleti jogkört gyakorol a Bizottság tevékenységének jelentős része fölött, sőt a jelenlévő képviselők kétharmados többségével (amelynek egyben meg kell haladnia az összes képviselő felét) bizalmatlanságot is szavazhat a Bizottsággal szemben, ami utóbbi lemondatásával jár. A Bizottság emellett tevékenységét illetően beszámolási kötelezettséggel bír a Parlament felé.

Az Európai Parlament jóváhagyási jogkörrel rendelkezik az Unió és külső országok között kötött szerződéseket illetően is. Így a különböző kereskedelmi jellegű megállapodásokhoz, valamint új tagállamok belépése esetén a csatlakozási szerződésekhez is hozzájárulását kell adnia.

A Parlament egyik fontos szerepe, hogy politikai kezdeményezőként lépjen fel: igényelheti, hogy a fennálló uniós programokat bővítsék ki vagy módosítsák, esetleg újakat indítsanak.

Sőt bizonyos kezdeményezési jogkörénél fogva a Parlament többségi szavazással fel is kérheti a Bizottságot, hogy terjesszen elő jogalkotási, döntési javaslatokat.

#### ***A Parlament választása és összetétele***

Az első választásokra 1979-ben került sor, és azóta az Európai Parlament képviselőit közvetlenül a tagállamok állampolgárai választják ötéves időszakra. Ezzel mind a mai napig az Európai Parlament a világ egyetlen közvetlenül választott nemzetközi parlamenti testülete.

Az európai parlamenti választások hasonlóak a nemzeti parlamenti választásokhoz, olyannyira, hogy azokon általában ugyanazok a politikai erők versengenek. A fő különbség ugyanakkor az, hogy a bekerülő nemzeti pártok képviselői az Európai Parlamentben a többi tagállam hasonló színezetű, hasonló értékeket valló pártjaival nagyobb frakciókba, európai szintű politikai csoportokba (political groups) tömörülnek. Mára ezekből valódi európai pártok jöttek létre, amelyek az Európai Parlamentben a közös és egyeztetett érdekek alapján tevékenykednek. Ma már gyakran nem is a nemzeti, hanem a politikai hovatartozás határozza meg, hogy a képviselők milyen álláspontot foglalnak el a különböző kérdésekben. A nemzethez való tartozás fontossága ugyanakkor hangsúlyozottan megnyilvánul abban, hogy a képviselők az EU bármely hivatalos nyelvén felszólalhatnak.

A politikai csoportok központi szerepet töltenek be a Parlament munkájában. Ők döntenek a Parlament legfontosabb tisztségviselőiről, testületeinek összetételéről, a napirend összeállításáról, az egyes kérdések témafelelőseiről, valamint a felszólalási idő kiosztásáról.

5. számú táblázat: A 2009 júniusában megtartott EP választások eredményei pártcsoportok szerint

| <b>Politikai csoport</b>                                 | <b>Mandátumok száma</b> | <b>Mandátumok aránya (%)</b> |
|--|-------------------------|------------------------------|
| Európai Néppárt (EPP)                                    | 265                     | 36,0                         |
| Szocialisták és Demokraták Progresszív Szövetsége (S&D)  | 184                     | 25,0                         |
| Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európáért (ALDE)    | 84                      | 11,4                         |
| Zöldek/Európai Szabad Szövetség (EFA)                    | 55                      | 7,5                          |
| Európai Konzervatívok és Reformerek (ECR)                | 54                      | 7,3                          |
| Egységes Európai Baloldal/Északi Zöld Baloldal (GUE/NGL) | 35                      | 4,8                          |
| Szabadság és Demokrácia Európája (EFD)                   | 31                      | 4,2                          |
| Független  | 28                      | 3,8                          |

Az egységes európai pártfrakciók megléte ellenére, az európai választások ma még az egyes tagállamokban eltérő feltételek szerint zajlanak.

Bár történtek kísérletek egy egységes európai választási rendszer kialakítására, ezek egyelőre sikertelenek voltak. Egységes ugyanakkor, hogy az európai választásokon az uniós állampolgárok abban a tagországban választhatnak, illetve választhatók, ahol éppen laknak, ahova rezidensként be vannak jelentve a választások pedig egységes elveken – titkos, követlen választások - alapulnak.

Az egyes tagállamok részére juttatott mandátumok száma a népesség számától függ, de a rendszer (igaz a tanácsi szavazatoknál kisebb mértékben) kedvezményezi a kis országokat, amelyek lakossági arányukhoz viszonyítva több képviselői hellyel rendelkeznek, mint a nagyobb országok.

A Lisszaboni Szerződés szerint az Európai Parlament létszáma 751 fő. A legutóbbi, 2009-es választásokat még a nizzai rendszer alapján tartották, és így 736 képviselő megválasztására került sor. A ciklus közben, a Lisszaboni Szerződés életbe lépésével azonban a képviselők száma korrekcióra kerül, mégpedig úgy, hogy a már megválasztott képviselők kitölthessék mandátumukat. Ez azt jelenti, hogy a német delegáció létszámát nem csökkentik 99-ről 96-ra, mint ahogy azt a Lisszaboni Szerződés előírná, és így az Európai Parlament létszáma – átmenetileg, 2014-ig – 754-re nő. A magyar delegáció létszáma mind a nizzai, mind a lisszaboni rendszerben 22 fő.

6. számú táblázat: A Parlamenti mandátumok számának alakulása a Nizzai Szerződés és a Lisszaboni Szerződés alapján

| Tagállam           | Képviselők száma 2009-2014.<br>(Nizzai Szerződés) | Képviselők száma 2009-2014.<br>(Lisszaboni Szerződés) | Változás   |
|--------------------|---|---|------------|
| Németország        | 99  | 96  | -3         |
| Franciaország      | 72  | 74  | +2         |
| Egyesült Királyság | 72  | 73  | +1         |
| Olaszország        | 72  | 73  | +1         |
| Spanyolország      | 50  | 54  | +4         |
| Lengyelország      | 50  | 51  | +1         |
| Románia            | 33  | 33  | 0          |
| Hollandia          | 25  | 26  | +1         |
| Görögország        | 22  | 22  | 0          |
| Portugália         | 22  | 22  | 0          |
| Belgium            | 22  | 22  | 0          |
| Csehország         | 22  | 22  | 0          |
| Magyarország       | 22  | 22  | 0          |
| Svédország         | 18  | 20  | +2         |
| Ausztria           | 17  | 19  | +2         |
| Bulgária           | 17  | 18  | +1         |
| Dánia              | 13  | 13  | 0          |
| Szlovákia          | 13  | 13  | 0          |
| Finnország         | 13  | 13  | 0          |
| Írország           | 12  | 12  | 0          |
| Litvánia           | 12  | 12  | 0          |
| Lettország         | 8   | 9   | +1         |
| Szlovénia          | 7   | 8   | +1         |
| Észtország         | 6   | 6   | 0          |
| Ciprus             | 6   | 6   | 0          |
| Luxemburg          | 6   | 6   | 0          |
| Málta              | 5   | 6   | +1         |
| <b>EU-27</b>       | <b>736</b>  | <b>751</b>  | <b>+15</b> |

### *A Parlament tisztségviselői és testületei*

Az Európai Parlament a nemzeti parlamentekhez hasonló struktúrában működik, bár munkarendje nemzetközi jellege miatt azoktól valamelyest eltér. A munkamegosztás és a vezető tisztségviselők feladatai ugyanakkor lényegében megegyeznek a nemzeti parlamentekben megszokottakkal.

Az Európai Parlament két és félévente, azaz minden parlamenti ciklus elején és közepén tagjai közül titkos szavazással, a képviselők abszolút többségével választja meg elnökét. Az Európai Parlament elnökével egyidőben, tehát szintén két és féléves időszakra a képviselők maguk közül titkos szavazással 14 alelnököt is választanak. Az elnököt és az alelnököket nem nemzeti alapon választják, hanem a politikai csoportok jelölései alapján.

Az Európai Parlamentben a mindennapi munka két vezető testület döntései alapján zajlik.

Az ún. *Elnökök Konferenciája* (Conference of Presidents), valamint az ún. *Büro* (Bureau) határozzák meg a működés kereteit, szervezik a Parlament feladatait.

A Parlament elnöke és a politikai csoportok vezetői alkotják az Elnökök Konferenciáját. A testület felelős a Parlament munkáját érintő politikai jellegű döntések meghozataláért. Feladatai közé tartozik az ülésszakok napirendjének előkészítése, a parlamenti bizottságok tagjai összetételének kialakítása, a bizottságok közötti esetleges kompetenciaviták kezelése, valamint az uniós intézményekkel, nemzeti parlamentekkel és tagállamokkal való kapcsolatok irányítása. A Büro tagjai az elnök és a 14 alelnök. A Büro foglalkozik az ülések menedzselése mellett a Parlamentet érintő szervezeti, pénzügyi, adminisztratív ügyekkel, valamint a parlamenti apparátussal kapcsolatos kérdésekkel.

### *Az Európai Parlament szakbizottságai*

Mint a parlamentekben általában, az Európai Parlamentben is a kérdések alapos megvitatása, előzetes és részletes kidolgozása a szakbizottságokban folyik. A bizottságok feladatai, hogy a plenáris ülés számára döntésre előkészítsék, politikai vitára alkalmassá tegyék az egyes kérdéseket. Az Európai Parlamentnek jelenleg 20 bizottsága és két albizottsága van, amelyek azokkal a területekkel foglalkoznak, ahol az Európai Unió hatáskörökkel rendelkezik.

7. számú táblázat: Az Európai Parlament szakbizottságai

|  |
|--|
| Alkotmányügyi bizottság  |
| Állampolgári jogi, bel- és igazságügyi bizottság                     |
| Belső piaci és fogyasztóvédelmi bizottság                            |
| Fejlesztési bizottság  |
| Foglalkoztatási és szociális bizottság                               |
| Gazdasági és monetáris bizottság                                     |
| Halászati bizottság  |
| Ipari, kutatási és energiaügyi bizottság                             |
| Jogi bizottság   |
| Költségvetés-ellenőrzési bizottság                                   |
| Költségvetési bizottság  |
| Környezetvédelmi, közegészségügyi és élelmiszer-biztonsági bizottság |
| Közlekedési és idegenforgalmi bizottság                              |
| Kulturális és oktatási bizottság                                     |
| Külügyi bizottság  |
| Biztonság- és védelempolitikai albizottság                           |
| Emberi jogi albizottság  |
| Mezőgazdasági és vidékfejlesztési bizottság                          |
| Nemzetközi kereskedelmi bizottság                                    |
| Nőjogi és esélyegyenlőségi bizottság                                 |
| Petíciós bizottság   |
| Regionális fejlesztési bizottság                                     |

Az állandó bizottságok mellett a Parlament felállíthat albizottságokat, ideiglenes bizottságokat és vizsgálóbizottságokat is. A Parlament emellett ún. *parlamentí vegyesbizottságokat* (Joint Parliamentary Committee) is működtet az EU-hoz társulási egyezményrel kapcsolódó országok parlamentjeivel, továbbá ezekhez hasonló *interparlamentáris delegációkat* (Interparliamentary Delegation) is felállított egyéb nemzetközi relációkban.

*A Parlament munkarendje*

Az Európai Parlament hivatalos székhelye Strasbourg, ugyanakkor a Parlament munkájában fontos szereppel bír Brüsszel és Luxembourg is, így leginkább azt lehet mondani, hogy az Európai Parlament háromközpontú intézmény, amely helyszínei között megosztva folytatja munkáját.

Az alapelv szerint a testület rendes plenáris ülészeit Strasbourgban tartja, míg a bizottsági ülésekre Brüsszelben kerül sor, a hivatali apparátus, az ún. Főtitkárság székhelye pedig Luxembourg (bár a hivatal nagy része ma már Brüsszelben tevékenykedik).

Évente 12 alkalommal a Parlamentnek hivatalos székhelyén Strasbourgban kell üléseznie, azaz itt kell tartania rendes, általában egyhetes ülészeit. A rövidebb rendkívüli üléseket – melyek hossza csak 1-2 nap – már Brüsszelben szokták tartani.

Az Európai Parlament általában 4 hetes ritmusú periódusokra felosztva végzi munkáját. Egy plenáris hét és két bizottsági hét mellett a politikai csoportok számára is biztosítanak egy hetet, ahol az egyes frakciók kialakíthatják stratégiáikat, egyeztetetik álláspontjaikat. Rendszeresen sor kerül választókerületi hétre is, amikor a képviselők saját választókerületükben tevékenykednek.

#### 4.1.5. Az Európai Unió Bírósága

##### *A Bíróság feladata*

A luxembourgi székhelyű Európai Bíróság, hivatalos nevén az Európai Unió Bírósága (Court of Justice of the European Union) felállítása a közösségi jog (ma: uniós jog) létrejöttében gyökerezik. Az Európai Közösségek megalakításával egy a tagállamok jogrendjébe beépülő, azok integráns részévé váló közösségi jog született, amely ugyanakkor bizonyos tekintetben mégis önálló a nemzeti jogrendektől. Ezért, mint minden jogrendszernek, a közösségi jog helyét átvevő uniós jognak is szüksége volt és szüksége van hatékony bírói védelemre alkalmazása és betarttatása érdekében. Az Európai Bíróság, mint az Unió bírói szerve szolgáltatja elsődlegesen e védelmet.

A Bíróság biztosítja, hogy az uniós jogot egységesen értelmezzék és alkalmazzák minden tagállamban, felügyeli az uniós jog betartását, továbbá ellenőrzi és biztosítja, hogy a különböző intézmények a Szerződésekben lefektetett hatásköreik szerint járjanak el. A Lisszaboni Szerződés újítása, hogy a pillérszerkezet megszűnésével a volt harmadik (rendőri és bírósági együttműködés) és – kisebb mértékben – a volt második pilléres (kül- és biztonságpolitika) területekre is kiterjed a Bíróság hatásköre. (Utóbbi esetben a Bíróság egyedül a terrorizmus elleni harc során elfogadott korlátozó intézkedések jogszerűségét vizsgálhatja felül. Egyéb esetekben a kül- és biztonságpolitika nem tartozik a Bíróság joghatósága alá.) A Lisszaboni Szerződés hatályba lépése előtt elfogadott korábbi harmadik pilléres intézkedések esetében a Bíróság hatásköre korlátozott marad 2014-ig. Eddig az időpontig nem kezdeményezhet köteleességszegési eljárást ezen a területen.

##### *A Bíróság összetétele*

A Bíróság tagállamonként egy, azaz jelenleg 27 bíróból áll, akiket – egy hétfős szakértői testület értékelése után – a tagállamok kormányainak közös beleegyezésével választanak. A bírók megújítható hatéves időszakra töltik be tisztségüket. Minden három évben a Bíróság felét leváltják, illetve újraválasztják. A bírók a tagállamoktól és minden más intézménytől függetlenül végzik munkájukat. Funkciójukból elmozdíthatatlanok. A Bíróság munkájának irányítására a bírák saját maguk közül választanak elnököt hároméves időszakra.

A Bíróság három-, öt- vagy tizenhárom tagú tanácsokban ülésezik. Tizenhárom tagú ülést (nagytanács) akkor tartanak, ha valamely tagállam vagy közösségi szerv az ügy egyik érintettje, és ezt kéri, illetve ha különlegesen fontos és bonyolult esetről van szó. A Szerződés megőrzi a teljes ülés összehívásának jogi lehetőségét is. A Bíróság munkáját 8 főtanácsnok segíti, akiknek kinevezése és státusza a bírákéhoz hasonló. Hivatali idejük 6 év, és háromévente mindig 4 főtanácsnokot választanak a tagállamok. A Bíróság kérésére a Tanács egyhangú döntésével lehet növelni a főtanácsnokok számát. Várhatóan a főtanácsnokok száma a jelenlegi nyolcra tizenegyre emelkedik majd, miután a Lisszaboni Szerződés erre lehetőséget ad, ha a Bíróság kéri. A főtanácsnokok számának emelését, illetve annak lehetőségét Lengyelország érte el, annak reményében, hogy a 11 főtanácsnokból hatot a legnagyobb tagállamok adnának, és így Lengyelország is rendelkezne egy állandó hellyel a főtanácsnokok testületében. A maradék öt helyen a maradék 21 tagállam osztozna rotációs alapon.

Az egyes főtanácsnokok feladata, hogy az egyes ügyekben javaslatot fogalmazzanak meg a Bíróság számára az ügy eldöntésének mikéntjére nézve. A főtanácsnokok indítványa a Bíróságot nem köti. A Bíróság elé kerülő ügyek folyamatos bővülése következtében 1989-ben létrehozták az ún. Elsőfokú Bíróságot is, abból a célból, hogy bizonyos feladatok átvételével a Bíróságot tehermentesítsék. A Lisszaboni Szerződés az intézményt megtartotta, de a nevét Törvényszékre változtatta. A Törvényszék és a Bíróság között hatásköri alapon oszlanak meg az ügyek.

A semmisségi eljárások részben a Törvényszék, részben a Bíróság hatáskörébe tartoznak az eljárás megindítására jogosultak személyétől, illetve a megtámadott jogi aktustól függően, míg a kötelezettségszegési eljárások és az előzetes döntéshozatali eljárások a Bíróság kizárólagos hatáskörében maradtak.

Az uniós intézmények és alkalmazottai közötti közszolgálati jogviták korábban a Törvényszék hatáskörében voltak, azonban a Nizzai Szerződés lehetővé tette speciális hatáskörű bírói fórumok létrehozatalát, aminek következtében 2005-ben létrehozták az Európai Unió Bíróságának harmadik szervezeti egységét, a Közszolgálati Törvényszéket, amely kizárólag e jogvitákkal foglalkozik.

A Törvényszék szintén tagállamonként egy, tehát jelenleg összesen 27 bíróból áll, úgy, hogy a bírák pontos számát az Európai Bíróság alapokmányában kell meghatározni: azaz lehetőség van a testület bírái számának növelésére (ha a jogesetek száma ezt indokolja). Az alapokmányt a Lisszaboni Szerződés értelmében rendes jogalkotási eljárás keretében lehet módosítani.

A Törvényszék bírait a tagállamok kormányainak közös egyetértésével jelölik ki ugyancsak megújítható hatéves időszakokra úgy, hogy a testület tagjainak felét szintén minden három évben megújítják. A Törvényszék szintén tagjai közül választja meg elnökét.

A Törvényszék három- vagy öttagú kamarákban ülészik, de bizonyos különlegesen fontos ügyekben tarthat teljes ülést is. A Törvényszék munkáját szintén tanácsnokok segítik.

A Közszolgálati Törvényszéknek 7 tagja van, akiket nyilvános pályázat útján választanak.

### **A Bíróság eljárása**

Az Európai Bíróság eljárására számos tényező adhat okot. Ezek szerint jelenleg a következő eljárásokat különböztetik meg:

- **Kötelezettségszegési eljárás** (tagállamokkal szemben): Az egyik legfontosabb eljárás, amikor a Bizottság pert indít a Bíróság előtt, ha véleménye szerint valamely tagállam nem teljesítette a Szerződés alapján fennálló bizonyos kötelezettségét (pl.: elmulaszt átültetni egy irányelvet, helytelenül ültet át egy irányelvet, megsérti a Szerződés egyes rendelkezéseit, nem hajt végre egy rendeletet). Ha a megkezdett eljárás végén a Bíróság azt állapítja meg, hogy a kérdéses tagállam elmulasztotta kötelezettségének teljesítését, az ország köteles a Bíróság ítéletének megfelelően eljárni. Ha ezt elmulasztja, a Bizottság további lépéseket kezdeményezhet a Bíróság felé, s a Bíróság bírság fizetésére ítélni az elmarasztalt tagállamot.
- **Semmissé nyilvánítási eljárás**: A Bíróság feladata, hogy figyelemmel kíséresse az uniós intézmények rendelkezéseinek jogszerűségét is. Amennyiben ezeknél hatáskörrel való visszaélést, hatáskör hiányát, lényeges eljárási követelmény megsértését, a Szerződés, vagy az azok alapján születő jogszabályok megsértését állapítja meg, akkor az így létrejött rendelkezést semmissé nyilváníthatja. Ilyen eljárást fő szabály szerint egyik intézmény a másikkal szemben, illetve tagállam indíthat intézménnyel szemben. Magánszemélyek csak szűk körben – az őket közvetlenül érintő vagy nekik címzett aktusok esetében – jogosultak ilyen eljárást indítani.
- **Intézkedés elmulasztása miatti eljárás**: Eljárhat a Bíróság az uniós intézményekkel szemben akkor is, ha azok elmulasztják intézkedési kötelezettségeiket. Ilyen eljárás megindítására ugyanazok jogosultak, akik a semmissé nyilvánítási eljárás megindítására.
- **Kártérítési eljárás**: A Bíróság tárgyalhat olyan kártérítési kereseteket is, amelyek az EU intézményei vagy alkalmazottai által funkciójuk gyakorlása során okozott, szerződésen kívüli felelősségen alapuló kár megtérítésre vonatkoznak.
- **Fellebbviteli eljárás**: A Törvényszék ítéleteivel szemben a Bírósághoz lehet fellebbezni. Így a Bíróság eljárást folytathat fellebbviteli ügyekben is.



- **Véleménykérési eljárás:** Önálló eljárásnak lehet tekinteni a Tanács, a Bizottság, a tagállamok, továbbá a Parlament azon jogát, hogy nemzetközi egyezmények megkötésekor kikérjék a Bíróság véleményét, hogy az adott megállapodás összhangban áll-e a Szerződések rendelkezéseivel. Amennyiben a Bíróság véleménye negatív, az egyezményt nem lehet életbe léptetni.
- **Előzetes döntéshozatali eljárás:** A Bíróság kiemelkedő feladata a nemzeti bíróságokkal való együttműködés az uniós jog egységes értelmezése és alkalmazása érdekében. A nemzeti bíróságok oly módon működnek együtt az Európai Bírósággal, hogy amikor az előttük folyó eljárásban egy adott ügy kapcsán kétség merül fel részükről az uniós jog valamely elemének értelmezésével, érvényességével összefüggésben, akkor vonatkozó kérdéseiket a Bíróság elé utalják, amelyre utóbbi választ ad. Az érintett nemzeti bíróság ezután köteles alkalmazni a Bíróság értelmezését, sőt az előzetes döntések ezt követően a többi nemzeti bíróság, sőt a tagállamok valamennyi jogalkotó szerve számára is irányadóak. Az uniós jog számos fontos alapelvét (pl. elsőbbség, közvetlen hatály) a Bíróság ilyen előzetes döntések során fogalmazta meg.

#### 4.1.6. A Számvevőszék

A Számvevőszéket (Court of Auditors), mint az európai közösségi pénzügyek revíziójával megbízott független testületet 1977-ben hozták létre luxembourgi székhellyel.

A Számvevőszékben minden tagállamot egy hely illet meg, azaz jelenleg a testület 27 tagból áll. A tagokat a Tanács – az Európai Parlamenttel történő konzultáció után – minősített többséggel nevezi ki megújítható hatéves periódusra. A Számvevőszék tagjai maguk közül választanak elnököt, akinek a mandátuma három évre szól, s akinek a megbízatása szintén megújítható.

A Számvevőszéket az EU adófizetőinek érdekében hozták létre. Feladata annak ellenőrzése, hogy az Európai Unió költségvetési szabályainak és a kifizetett céloknak megfelelően költi-e el a rábízott pénzt. E testület jelent garanciát arra, hogy az uniós pénzek elköltése számviteli, adminisztratív és morális szempontból felelősségteljesen történik. A Számvevőszék vizsgálja, hogy minden tervezett bevétel befolyt-e a közös költségvetésbe, a pénzügyek kezelése megfelelően zajlott-e, a megvalósított kiadások elérték-e meghatározott céljukat. Minden olyan intézmény és szervezet (EU-n belüli és kívüli egyaránt) köteles magát alávetni az Európai Számvevőszék vizsgálatának, amely részesedett az EU költségvetéséből.

A Számvevőszék munkájáról, vizsgálatainak eredményeiről éves jelentést készít, amelyet a Parlament megvitát, s amelyet a Tanács és a Parlament is felhasznál. A testület emellett saját döntése, vagy más intézmény felkérése alapján speciális jelentést is készíthet a költségvetéssel összefüggő bármely kérdéstről. A Számvevőszéknek tanácsadó funkciója is van, mivel az uniós intézmények kikérhetik a testület véleményét az uniós pénzek kezelését, valamint a pénzügyi és költségvetési vonatkozású jogalkotást illetően, sőt a pénzügyi szabályozásokkal kapcsolatban kötelező is konzultálni a testülettel.

#### 4.1.7. Az Európai Központi Bank és a Központi Bankok Európai Rendszere

A Maastrichti Szerződés fektette le a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU), és ennek részeként a közös valuta bevezetésének programját. Mivel a közös pénz menedzselése megfelelő intézményrendszert is igényelt, a Maastrichti Szerződés döntött a Központi Bankok Európai Rendszere (KBER) és ennek részeként az Európai Központi Bank (EKB) majdani felállításáról is. Miután az 1995. decemberi madridi csúcstalálkozón a tagállamok döntöttek arról, hogy az EU közös pénze (az euró) bevezetése 1999. január 1-jén indul, így a KBER és az EKB felállítását eddig az időpontig kellett megvalósítani.

A tagállamok 1998. május 25-én – az Európai Parlamenttel történt konzultáció után – nevezték ki az EU jegybankja, az EKB vezető tisztségviselőit, ami lehetővé tette, hogy mind az EKB, mind a KBER 1998. június 1-én megkezdjék működésüket.

A közös valuta bevezetésével az Európai Unió pénzügyi politikájának fő intézményévé a Központi Bankok Európai Rendszere vált, amely a tagállamok jegybankjaiból és az Európai Központi Bankból áll. A KBER működését az ideiglenes jelleggel 1994-ben felállított, és az Európai Központi Bank létrehozásával párhuzamosan megszűnő (annak előintézményeként működő) *Európai Monetáris Intézet* (European Monetary Institute) készítette elő.

A Szerződés rendelkezésének értelmében a KBER elsődleges célkitűzése az árstabilitás fenntartása, amelyre alapozva látja el a következő fő feladatait:

- az EU monetáris politikájának meghatározása és végrehajtása;
- a devizaügyletek irányítása;
- a tagállamok hivatalos devizatartalékainak megőrzése és kezelése;
- a fizetési rendszerek zavartalan működésének előmozdítása.

Az Európai Központi Bank – amely teljesen független, azaz nem kérhet és nem fogadhat utasításokat sem a tagállamok kormányaitól, sem az uniós intézményektől, sem bármely más szervtől – központi helyet foglal el a KBER-n belül. Az EKB biztosítja, hogy – saját vagy a nemzeti jegybankok tevékenysége révén – a KBER feladatainak végrehajtására sor kerüljön. Bár a nemzeti központi bankok nem tekinthetők egyértelműen az Európai Központi Bank alárendeltjeinek, tevékenységüket iránymutatásai és utasításai szerint végzik, bankjegyeket például kizárólag engedélyével bocsáthatnak ki. A KBER összehangolt, hatékony működéséhez, annak létrehozásáig egyébként a tagállamok kötelesek voltak nemzeti központi bankjaik alapszabályait harmonizálni és – az EKB működési elvéhez hasonló – a kormányoktól független jegybank modelljét bevezetni. Az Európai Központi Bank tőkét a tagállamok központi bankjai jegyzik. A részesedési arány 50-50%-ban a tagállamnak az Unió lakosságában, illetve bruttó nemzeti termékében (GDP) elfoglalt szerepétől függ.

A Központi Bankok Európai Rendszerében speciális státusszal benne vannak az euróhoz nem csatlakozó tagállamok jegybankjai is, igaz a közös pénzzel kapcsolatos döntésekben, illetve azok végrehajtásában nem vesznek részt. A KBER-nek önálló döntéshozó szervei nincsenek, így működését az Európai Központi Bank intézményei biztosítják.

Az EKB fő döntéshozó szerve a Kormányzótanács, amely a valutaunióban teljes mértékben részvevő tagállamok jegybankjainak elnökeiből és az Igazgatóság tagjaiból áll. Ülésein a Tanács elnöke és a Bizottság egy tagja szavazati jog nélkül részt vehet.

A Kormányzótanács jelöli meg a KBER tevékenységének irányvonalait és hozza a legfontosabb döntéseket. E testület alakítja az EU pénzügyi politikájának fő irányait, beleértve a KBER monetáris célkitűzéseinek, valamint a kamatlábak és tartalékok mértékének meghatározását.

Az Igazgatóság egy elnökből, egy alelnökből és négy másik tagból áll, akiket a tagállamok állam- és kormányfői – az Európai Parlamenttel és a Kormányzótanáccsal való konzultációt követően – minősített többséggel választanak legfeljebb nyolcéves, nem megújítható hivatali időszakra. Tevékenységüket a kormányoktól és az uniós intézményektől függetlenül látják el, más foglalkozást nem űzhetnek. Az Igazgatótanács feladata végrehajtani a Kormányzótanács iránymutatásai által meghatározott monetáris politikát, s ennek alapján megadni a nemzeti központi bankoknak a szükséges utasításokat.

Az Általános Tanács az Igazgatótanács elnökéből és alelnökéből, valamint az EU összes tagállama (beleértve a közös valutához nem csatlakozókat is) központi bankjainak elnökeiből áll. Elsődleges feladata az olyan kérdések rendezése, amely az euro-övezetből kimaradó tagállamokkal függnek össze.

#### 4.1.8. Az intézmények tanácsadó szervei

##### *A Gazdasági és Szociális Bizottság*

A Gazdasági és Szociális Bizottság (Economic and Social Committee) – a Régiók Bizottsága mellett – az EU két tanácsadó szervének egyike.

A Gazdasági és Szociális Bizottságot a Római Szerződések hozták létre 1957-ben azzal a céllal, hogy a különféle gazdasági, szociális érdekcsoportokat bekapcsolják a közösségi ügyekbe, bevonják a közösségi döntések előkészítésébe.

A szerv feladata, hogy tanácsokat adjon a Bizottságnak, a Tanácsnak és a Parlamentnek gazdasági, szociális és foglalkoztatási ügyekben. Utóbbiak kötelesek bizonyos kérdésekben konzultálni a testülettel, igaz véleményét nem kötelesek figyelembe venni. Mint konzultatív szerv így a Gazdasági és Szociális Bizottság mozgástere és lehetősége meglehetősen korlátozott az uniós döntések befolyásolására.

A testület számos gazdasági és szociális érdekvédelmi szervezet képviselőiből áll, akik három csoportra oszlanak: munkaadók, munkavállalók és egyéb érdekvédelmi szervezetek csoportjára. Utóbbi igen széles érdekcsoportokat fog össze; ide tartozik a környezetvédőktől, az egyéni vállalkozóktól a parasztgazdákon át a tanárokig és szövetkezeti tagokig szinte mindenki, aki nem illeszthető be az első két csoportba.

A Gazdasági és Szociális Bizottságnak jelenleg összesen 344 tagja van (maximum 350 lehet), akiket a tagállamok által jelölt személyek közül a Tanács minősített többséggel nevez ki megújítható ötéves hivatali időre. A tagok minden külső intézménytől függetlenül látják el feladataikat, döntéseik során nem utasíthatja őket semmiféle szervezet. A tagok ugyanakkor párhuzamosan folytatják tovább szakmai tevékenységüket is.

A Gazdasági és Szociális Bizottság két és fél évente saját tagjai közül elnököt, két alelnököt és ún. Bűrót (Bureau) választ. A Bűrónak – amelynek feladata a testület munkájának koordinálása – 24 tagja van, mind a három csoportból 8-8 fő. Az elnököt és a két alelnököt a három csoportból rotációs alapon választják. Az elnök felelős a testület mindennapi működéséért, folyamatos munkájáért, és az ő feladata a külső szervekkel való kapcsolattartás is.

A Gazdasági és Szociális Bizottság székhelye Brüsszel.

##### *A Régiók Bizottsága*

A Régiók Bizottságát (Committee of the Regions) csak a Maastrichti Szerződés hívta életre, abból a célból, hogy lehetővé tegyék a helyi és regionális szervek számára, hogy közvetlen beleszólást kapjanak a Közösségek munkájába. A Lisszaboni Szerződés megerősíti ezt a konzultatív intézményt, amennyiben az önálló keresetindítási jogot kap az Európai Bíróság előtt olyan jog-alkotási aktusok megsemmisítésének kezdeményezésére, melyek álláspontja szerint sértik a szubszidiaritás tételét. A testülettel kötelezően konzultálni kell, mielőtt regionális érdekeket érintő döntéseket hoznának. Véleménye a Gazdasági és Szociális Bizottsághoz hasonlóan, azaz határidőre köteles kiadni és a Tanácsra, a Bizottságra vagy a Parlamentre semmilyen kötelező erővel nem bír.

A Régiók Bizottságának jelenleg 344 tagja van (maximum 350 lehet), akik a helyi és regionális hatóságokat képviselik, többnyire polgármesterek, önkormányzati, tartományi vezetők, de kizárólag olyan személyek lehetnek, akiket közvetlen úton demokratikusan választottak meg, vagy politikailag felelősek egy helyi vagy regionális választott képviselőtestületnek, s nem delegálás útján töltik be eredeti funkciójukat. Tagjait a tagállamok által jelölt személyek közül a Tanács minősített többséggel nevezi ki megújítható ötéves hivatali időre.

A tagok országonkénti megoszlása ugyanolyan, mint a Gazdasági és Szociális Bizottságban, azonban a Lisszaboni Szerződés alapján új határozatban kell majd megállapítani az összetételét.

A tagok minden külső intézménytől függetlenül látják el feladataikat, döntéseik során nem utasíthatja őket semmiféle szervezet, ugyanakkor párhuzamosan folytatják helyi, illetve regionális szerveknél betöltött funkcióikat is. A Régiók Bizottsága tagjai közül két és fél éves periódusra választ elnököt, és tagállamonként 1-1 alelnököt. Szintén két és fél évre szól a tagok közül választott Büro (Bureau) megbízatása, amelynek feladata a Régiók Bizottsága munkájának koordinálása. A Büronak tagja az elnök és az első alelnök mellett, a politikai csoportok vezetői, valamint az 5 nagyobb tagállamból 3-3, a kisebb tagállamokból 2-2 fő. A Régiók Bizottságának székhelye Brüsszel.

#### **4.1.9. Egyéb uniós szervek**

##### *Az Európai Beruházási Bank*

Az Európai Beruházási Bankot (European Investment Bank – EIB) 1958-ban az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés állította fel. A luxembourgi székhelyű bank célja, hogy tőkeberuházások finanszírozásával elősegítse az EU kiegyensúlyozott gazdasági fejlődését. Az EIB jelentősége, hogy mivel forrásainak nagy részét a nemzetközi pénzügyi piacokról szerzi, a tagállamok, illetve az EU költségvetésének megterhelése nélkül tud komoly beruházásokat finanszírozni.

Az EIB jegyzett tőkéjét - ami jelenleg meghaladja 100 milliárd eurót - az Európai Unió tagállamai adták össze, gazdasági súlyuknak megfelelő arányban, és így ők a bank részvényesei.

Az EIB feladata, hogy kölcsönöket nyújtson az Unió gazdaságpolitikájának céljaival összhangban álló beruházások finanszírozására elsősorban az EU-n belül (a hitelek 90%-ában), de kívül is (így pl. a kelet- és dél-európai országokban). Tevékenysége során kiemelten segíti a gazdaságilag elmaradottabb területek fejlődését, az EU ipara – különös tekintettel a kis- és középvállalkozások – versenyképességének növelését, az energiaellátás biztonságát, a környezet védelmét és az életminőség javítását szolgáló beruházásokat. Meghatározó szerepet vállal az Unió közlekedési és távközlési infrastruktúrájának fejlesztésében is. A kilencvenes években egyre aggasztóbb méreteket öltő munkanélküliséggel szembeni küzdelem jegyében, az Európai Tanács az EIB kiemelt feladataként határozta meg, hogy e célra mozgósítsa tartalékforrásait.

##### *Az Európai Ombudsman*

A Maastrichti Szerződés jelölte meg az Európai Parlament feladatául, hogy válassza meg az Európai Unió ombudsmanját. Ennek alapján az első Európai Ombudsman kinevezése 1995-ben történt meg.

A Lisszaboni Szerződés érdemben nem változtat az ombudsmanra vonatkozó korábbi szabályozáson. Mandátuma a Parlamenttel azonos ideig tart, s székhelye is az EP-vel megegyezően Strasbourg.

Az Ombudsmanhoz az uniós polgárok, az EU-ban lakóhellyel rendelkező személyek, valamint az Unió területén bejelentett irodával rendelkező társadalmi szervezetek és vállalkozások fordulhatnak, amennyiben nem megfelelő elbánásban részesültek, illetve sérelmet szenvedtek el az Unió intézményei által. Az Ombudsman feladata, hogy kivizsgálja a bejelentett panaszokat. Csak abban az esetben lehet hozzá fordulni, ha a panasztevő korábban legalább egyszer jelezte problémáját a kifogásolt intézménynél. Az Ombudsman nem járhat el kormányok, önkormányzatok érdekében, s nem foglalkozik bíróság előtti, illetve jogerős ítélettel lezárt ügyekkel. Az Ombudsman vizsgálata nyilvános, de a panaszos kérésére lehet bizalmas is. Amennyiben az Ombudsman helytállónak ítéli meg a panaszt, kezdetben megegyezéssel megoldást keres, de ha ez nem vezet eredményre, ajánlásokat fogalmaz meg az adott intézmény számára. Ha ez utóbbi ezt nem fogadja meg, az Ombudsman jelenti az ügyet az Európai Parlamentnek.

## 4.2. Döntéshozatal és jogalkotás az Európai Unióban

Az Európai Unió sajátos intézményrendszeréből következően egyedülálló döntéshozatali mechanizmus fejlődött ki. A döntéshozatal rendszere elsősorban annak az „adottságnak” köszönhető, hogy az Európai Unióban nem egyszerűen 27 tagállam nemzeti érdekeit kell összeegyeztetni, hanem a döntéseknek tükröznie kell (a Bizottság által megjelenített) uniós érdekeket, figyelembe kell vennie a (Parlament által képviselt) állampolgári érdekeket, miközben számos egyéb uniós intézmény és szerv (főként a Régiók Bizottsága, valamint a Gazdasági és Szociális Bizottság) és lobby-csoport is megpróbálja befolyásolni saját szempontjai szerint a döntéseket.

Az Európai Unió döntéshozatala, jogalkotási rendszere a kezdetekben az előkészítő Bizottság és a döntéshozó Tanács együttműködésére korlátozódott. A Parlament – évtizedeken át tartó erőfeszítéseinek köszönhetően – azonban egyre több jogot harcolt ki magának a döntéshozatalban való közvetlen részvétel, illetve annak befolyásolása területén, ami komoly változtatásokat eredményezett az eredeti felálláshoz képest. A Lisszaboni Szerződés szerint az Európai Parlament a Tanáccsal egyenjogú társjogalkotó. A fő szabályként alkalmazandó rendes jogalkotási eljárás keretében a két jogalkotó együtt hozza meg a döntéseket, és a költségvetési eljárásban is teljesen egyenrangúvá vált a két intézmény. Az új szerződéses keretek között a Tanács már csak kivételes esetekben hozhat döntést egyedül.

*Összességében* elmondható, hogy a Lisszaboni Szerződés nagymértékben egyszerűsítette és átláthatóbbá tette az uniós döntéshozatalt. Az eljárások számának csökkentése, a rendes jogalkotási eljárás általános kiterjesztése mellett kiemelt jelentősége van annak is, hogy a Lisszaboni Szerződés létrehozta a jogi aktusok hierarchiáját jogalkotási aktusok és nem jogalkotási aktusok bevezetésével. A jogalkotási aktusokat, amelyek lehetnek rendeletek, irányelvek és határozatok, csak a jogalkotók fogadhatják el – tehát vagy az Európai Parlament és a Tanács közösen, vagy a Tanács, az Európai Parlamenttel történt konzultációt követően.

### 4.2.1. A Bizottság döntés-előkészítő szerepe

Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződésben a legfőbb döntési hatásköröket a tagállamok kormányait tömörítő szerv, a Tanács kapta. A Bizottságot, mint a „Szerződések őrét” elsősorban kezdeményező, másodsorban végrehajtó feladatokkal látták el. Az alapítóatyák ugyanakkor hagytak mozgásteret a Bizottság későbbi hatásköreinek szélesítésére, miután a Szerződés előrevetítette, hogy a Bizottság fokozatosan vehet át hatásköröket a tagállamoktól, amennyiben erre a Tanács felhatalmazza. Így például az integráció első éveiben a Tanács a versenypolitika területén döntési autonómiát adott a Bizottságnak, amely fontos döntési kompetenciákhoz jutott a közös mezőgazdasági politika megvalósításában is.

Ez a tendencia azonban a továbbiakban a tagállamok visszakozása következtében nem folytatódott. Létrejött a „Tanácsközpontú modellnek” is nevezett rendszer. Ez a Bizottság döntés-előkészítő szerepére, és a javaslatok Tanácsban történő végsőig tartó megtárgyalására épül. Az alapvető feladatmegosztást a Lisszaboni Szerződés is fenntartotta. A Bizottság a jogalkotási aktusok esetében továbbra is a javaslatok betérjesztője. Ez nem azt jelenti, hogy a Tanács vagy a Parlament ne kezdeményezhetne jogalkotást, de ezt csak a Bizottságon keresztül tehetik meg.

A javaslat konkrét szövegének elkészítése és betérjesztése kizárólag a Bizottság feladata, azaz erre a Tanácsnak és a Parlamentnek fel kell kérnie a Bizottságot. Ez a szövegezési és előterjesztési jog együtt jár azzal egyrészt, hogy a Bizottság javaslatát az uniós jogszabály tanácsi elfogadása előtt visszavonhatja, amennyiben úgy ítéli meg, hogy azon számára elfogadhatatlan változtatásokat kívánnak eszközölni.

A Bizottságnak kezdeményező jogkörénél fogva tehát meghatározó szerepe van abban, hogy milyen jogalkotási kérdések kerülnek az uniós döntéshozatal napirendjére.

Természetesen az olyan javaslatok, amelyek nem élvezik a tagállamok támogatását, nem juthatnak messzire, és e tekintetben a Bizottság lehetőségei erősen korlátozottak. Ugyanakkor, hogy egy adott döntés- vagy jogszabálytervezet milyen irányban indul el, melyek lesznek meghatározó pontjai, s azok mire fognak koncentrálni, az a Bizottságtól függ, ami pedig távolról sem csekély befolyást jelent. Ráadásul a Bizottság bizonyos politikák (pl. mezőgazdaság, kereskedelem, verseny) esetében, egyes részkérdésekben végrehajtó, normatív döntéshozó feladatokat is ellát, amellyel e területeken meghatározó befolyást fejt ki, döntő szerepet vállal.

#### **4.2.2. Döntéshozatal a Tanácsban**

A Tanácsközpontú döntéshozatalra épülő rendszer a tagállamok közötti egyeztető mechanizmusok olykor átláthatatlan szövevényét hozta létre, amelyben a kívülálló számára nagyon bonyolult eligazodni, s ahol a konszenzus kialakítása sokszor rendkívül fáradtságos és hosszadalmas, ami azt eredményezte, hogy ebben a rendszerben egyre fontosabb szerep jutott a Tanácshoz kapcsolódó különböző szintű testületeknek. Bár a záró döntések a miniszterek szintjén születnek, az előkészítésben, a konszenzus megteremtésében kiemelt feladatuk van az alsóbb szintű fórumoknak, míg a nagyhorderejű ügyekben az állam- és kormányfők iránymutatásainak.

A Tanácson belül nagyon jelentős koordináló szerepet tölt be a COREPER, a tagállamok EU mellé rendelt állandó képviselőinek bizottsága. A COREPER az első számú kapocs a Bizottság és a tagállamok között. A Bizottság döntési, jogalkotási javaslatát egy adott kérdésben először mindig a tagállamok brüsszeli állandó képviselőihez juttatja el, amelyek továbbítják azt az illetékes nemzeti kormányhivatalokhoz. Miután ezekben kialakulnak a nemzeti álláspontok, a javaslatot először a tagállamok különböző tisztviselőiből álló munkacsoportokban, majd magán a COREPER-en vitatják meg. A miniszterek elé már csak a végső, a megegyezéshez igen közeli fázisban kerül az ügy. Amennyiben a COREPER-en már teljes konszenzus van egy adott kérdésben, akkor a miniszterek sokszor tárgyalás nélkül fogadják el a javaslatot.

A Tanács, illetve a COREPER munkáját folyamatosan mintegy 200-250 munkacsoport segíti, készíti elő. A tanácsi munkacsoportok általában a tagállamok minisztériumi szakértőjéből és a Bizottság megfelelő képviselőjéből állnak. A munkacsoportok feladata, hogy szakmailag előkészítsék a Bizottság javaslatát a COREPER-ben már inkább politikai szempontú vitákra. A munkacsoportok konszenzusra törekszenek, s ha ezt sikerül elérni, akkor sokszor egy adott kérdésben már itt megszületik az elvi döntés, amelyet a COREPER-en még megvitatnak, de a Tanácsban sokszor már tárgyalás nélkül elfogadnak. Ugyanakkor az ügyeknek egy jó része már a munkacsoportokban elhal. A munkacsoportok így szűrőként megkönnyítik a Tanács munkáját.

A munkacsoportok rendszere a nemzeti bürokráciák széleskörű bevonásán keresztül látszólag a kormányközi együttműködés dominanciáját növelte, ugyanakkor ebben a szisztémában maga a Tanács is szupranacionalizálódott, miután a nemzeti apparátusok, tisztviselők a legkülönbébb szinteken kapcsolódnak össze, amelynek következtében tartós és összefonódó viszonyok jönnek létre a tagállamok kormányai, hivatalnokai között.

A Tanácsban kiemelkedő szerepe van a Tanács soros elnökségét betöltő országnak is a tagállamok közötti egyeztetésben, a kompromisszumok elérésében. Az eredetileg csak az ülések levezénylésére szánt elnöknek egyre nagyobb befolyása lett az elnöki periódusa alatt megszülető döntésekre, és kezdeményező képessége, aktivitása meghatározó lett adott féléves időszak jogalkotási programjára is.

A Tanácsban a Lisszaboni Szerződéssel a minősített többségi döntéshozatal vált általánossá. A területek mintegy 80%-ában születik így döntés, az egyhangúságon alapuló döntések csupán néhány területre koncentrálnak (ilyen pl. a családjog, az adózás, vagy a költségvetés saját forrás rendszerének meghatározása).

A tanácsi döntéshozatal logikájának megértéséhez kiemelten kell hangsúlyozni, hogy azt a Tanácshoz kapcsolódó minden testületben a folyamatos konszenzuskeresés dominálja (még a minősített többséggel meghozható döntéseknél is törekszenek erre). A vitakultúrára jellemző, hogy a tagállamok a döntések végső meghozatalakor általában igyekeznek elkerülni a nyílt konfrontálódást. Ez ugyan jól szolgálja, hogy aztán mindegyik tagállam szívesebben hajtsa végre a döntéseket, azonban – a tagországok növekvő számának következtében – akadályát is jelentheti a döntések megszületésének. Ezért is fontos, hogy minél több területen lehessen szükség esetén alkalmazni a minősített többségi szavazást.

### **4.2.3. A Parlament társjogalkotó szerepe**

A Tanács és a Bizottság által uralt rendszerben szorított magának az évtizedek során egyre nagyobb helyet - a kezdetben csupán konzultatív szereppel bíró - Európai Parlament. Az első igazán komoly lökést a „valódi” parlamentté válás útján az 1979-ben bevezetett közvetlen választás jelentette, amely erős legitimitációt adott a testület számára. Az Európai Parlament 1979-et követő elvi jelentőségének növekedése azonban még évekig nem befolyásolta a testület jogalkotói, illetve ellenőrző szerepét, amely továbbra is elenyésző maradt. Ezen aztán először az Egységes Európai Okmány változtatott, amely az Európai Parlament számára jelentős intézményi előrelépést eredményezett. Tíz közösségi területen bevezette az ún. együttműködési döntéshozatali eljárást, amely a korábbi konzultációs mechanizmusnál jóval szélesebb beleszólási - igaz még mindig nem valódi döntési - jogot biztosított a Parlamentnek egyes kérdésekben.

Az Egységes Okmány másik nagy újítása volt a Parlament számára már jóval nagyobb intézményi súlyt és valódi döntési hatáskört biztosító, igaz csak néhány szűk területre vonatkozó ún. hozzájárulási jogkör bevezetése, amelynek lényege, hogy a Tanács csak akkor dönthet egy adott kérdésben, ha ahhoz a Parlament előzetesen egyetértését adta.

A Maastrichti Szerződés az Unió demokratikus legitimitációjának növelése, illetve az egyre többet emlegetett ún. demokratikus deficit csökkentése érdekében a Parlament döntéshozói, jogalkotói hatásköreit tovább szélesítette. A Maastrichti Szerződés néhány új területre kiterjesztette a Parlament hozzájárulási jogkörét, valamint - s ez volt az igazán jelentős lépés - bevezette az ún. együttdöntési eljárást, amely bizonyos területeken a Parlamentet a Tanáccsal egyenrangú döntéshozóvá tette. Az együttműködési eljáráshoz képest e döntéshozatali forma jelentősége, hogy a Parlament ebben már olyan döntéshozóként léphet fel, amelynek egyetértése nélkül nem is születethet döntés. Az együttdöntési eljárással a Parlament tulajdonképpen megkapta azt a társjogalkotói szerepet, amelyre évtizedek óta törekedett. Ugyanakkor ennek jelentőségét jócskán korlátozta, hogy a Maastrichti Szerződés szerint a Parlamentet ez a jog csak 15 - az EU működése szempontjából nem is a legfontosabb - területen illette meg. Komoly áttörést hozott azonban e tekintetben az Amszterdami Szerződés, amely további 23, tartalmát tekintve is fontos területre kiterjesztve, az együttdöntési eljárást meghatározó döntési mechanizmussá tette, és ezáltal az Európai Parlament már valóban komoly - bár továbbra sem egyenrangú - társjogalkotóvá vált.

A Nizzai Szerződéssel további 5 terület kerül az együttdöntési eljárás alá, és később a bel- és igazságügyi kérdések egy részének a közösségi pillérbe utalásával a területek száma tovább nőtt.

A Lisszaboni Szerződés még ennél is tovább ment, és azzal, hogy a Parlamentet valódi társjogalkotóvá tette a rendes jogalkotási eljárás bevezetésével és új területekre való kiterjesztésével, a Tanáccsal egyenrangú jogalkotó intézményt hozott létre. Az Európai Parlament megnövekedett befolyása így már a döntéshozatali területek több mint háromnegyedére kiterjed, csupán a különleges jogalkotási eljárások (konzultáció, hozzájárulás) esetében maradt fenn a Tanács dominanciája.

#### 4.2.4. Jogalkotási eljárások

Az európai integráció több mint ötven éve alatt rendkívül bonyolult döntéshozatali mechanizmus jött létre, a Parlament bevonásának függvényében. A Lisszaboni Szerződés jelentősen leegyszerűsítette a döntéshozatali rendszert azzal, hogy az együttdöntést kiterjesztette és általánossá tette, és csupán egyes kivételes esetekben teszi lehetővé, hogy a Tanács az Európai Parlament beleegyezése nélkül döntsön.

A rendes jogalkotási eljárás mellett négy lehetséges módja van a különleges jogalkotási eljárás alkalmazásának:

- **Konzultációs eljárás:** A Lisszaboni Szerződés szerint mintegy húsz olyan terület marad, ahol továbbra is a Tanács marad a meghatározó döntéshozó az Európai Parlamenttel történő konzultáció mellett. (Ilyen terület pl. a szociális biztonságra és védelemre vonatkozó intézkedések, a családjogi kérdések, vagy az adók harmonizációját célzó jogszabályok.)
- **Hozzájárulási eljárás:** Néhány területen a Tanács végső döntése előtt szükséges az Európai Parlament egyetértése. (Pl. Európai Ügyészség létrehozása az Eurojustból, többéves pénzügyi keret elfogadása.)
- **A Tanács hozzájárulása:** A Lisszaboni Szerződés néhány területen „fordított hozzájárulási eljárást” alkalmaz, vagyis az Európai Parlament kezdeményez, illetve a végső döntést is az EP hozza – a Tanács hozzájárulása után. (Ilyen terület pl. a képviselők státusza vagy a választási szabályokra vonatkozó rendelkezések.)
- **Költségvetési eljárás:** A költségvetési eljárást kizárólag az éves költségvetés elfogadására alkalmazható speciális eljárás. (Erről lásd bővebben a 3.3. pontot.)

Arról, hogy mely esetben melyik döntéshozatali eljárást alkalmazzák – a tanácsi szavazási eljárás (minősített többségi vagy egyhangú) meghatározásával együtt – a Szerződés szövege minden egyes területen pontosan rendelkezik.

##### *Különleges jogalkotási eljárások*

##### *Konzultációs eljárás*

Az Egységes Okmány bevezetéséig a konzultációs eljárás számított lényegében az egyetlen jogalkotási eljárásnak. A hozzájárulási, az együttműködési és az együttdöntési eljárás térnyerésével alkalmazási területe ugyan csökkent, de az együttdöntés mellett még mindig a fő jogalkotási eljárásnak számít.

Bár a konzultáció során a legkisebb a Parlament érdekérvényesítő ereje, ez mégsem elhanyagolható. Az eljárás lényege ugyanis, hogy a Tanács csak a Parlament véleményének beszerzése után dönthet. A Parlament véleményét ugyan a Tanácsnak nem kell figyelembe vennie, de annak hiányában sem hozhat döntést. Ezt kihasználva a Parlament, ha nem ért egyet egy javaslattal, illetve annak részleteivel, akkor véleménynyilvánításának elhúzásával egy ideig megakadályozhatja a döntést.

A Parlament így végül elérheti – elsősorban olyan ügyekben, ahol gyors döntés szükséges – hogy módosító javaslatait figyelembe véve, a Bizottság átdolgozza az eredeti javaslatot, és a Parlament csak a számára elfogadható verzió elkészülte után bocsátja véleményét a Tanács rendelkezésére. Ennek az is a jelentősége, hogy amennyiben a Bizottság elfogadja a Parlament módosításait, onnantól kezdve azok bizottsági javaslatnak is tekintendők, amelyeket viszont a Tanács már csak egyhangúan utasíthat el.

Mivel a konzultációs eljárás gyakran párosul a Tanácsban egyhangú döntéshozatallal, ez nehezíti, hogy a Parlament véleménye beépítésre kerüljön a 27 tagállam által egyszer már nehezen kialakított megállapodásba.



Ennek ellenére a Parlament más eljárásoknál meglévő társdöntéshozói szerepének növekedésével párhuzamosan a konzultációs eljárásnál is erősödtek alkupozíciói, miután a tagállamok igyekeznek jobban figyelembe venni a testület álláspontját, hogy később ez is könnyítse a megegyezést olyan területeken (együttdöntés, hozzájárulás), ahol ez elengedhetetlen.

#### ***A hozzájárulási eljárás***

A hozzájárulási eljárás, amelyet az Egységes Okmány vezetett be, lényegében vétőjogot jelent a Parlament számára a Szerződések által ebbe a körbe utalt néhány – általában az Unió fejlődése szempontjából kiemelt fontosságú – terület esetén.

E döntési procedúránál egy adott kérdés elfogadásához a Parlament egyetértése szükséges a Tanács döntése előtt. Az eljárás során ugyanakkor a Parlament nem élhet módosításokkal. Amennyiben a Parlament nemet mond adott javaslatra, az nem is kerülhet szavazásra a Tanács elé.

A hozzájárulás igen erős döntési jogkört biztosít a Parlament számára, mivel nélküle a Szerződések által ide utalt területek esetében nem születhet döntés. Ugyanakkor meglehetősen negatív hatású jogkör ez, mivel a Parlament nem javasolhat módosításokat az elé terjesztett tervezetekhez, csak elfogadhatja vagy elutasíthatja azokat. Az EP ezért – mivel általában nem kíván elutasító szerepben feltűnni – módosító-indítványi jogkör hiányában úgy próbálja érvényesíteni álláspontját, hogy előzetes határozatokban, nyilatkozatokban hozza a tagállamok és a Bizottság tudomására azokat a szempontokat, amelyeket hozzájárulásához fontosnak tart.

A Lisszaboni Szerződés egyes, az Európai Parlament működéséhez köthető esetekben a hozzájárulást megfordítja, vagyis az Európai Parlament döntéséhez a Tanács hozzájárulására van szükség.

#### ***A rendes jogalkotási eljárás***

Az együttdöntési eljárás bevezetése és kiterjesztése kiemelkedő jelentőséggel bírt az Európai Unió intézményi fejlődésében. Igazából ugyanis az együttdöntéssel vált a Parlament a Tanács mellett valódi társjogalkotó intézménnyé, és mivel az együttdöntés alkalmazási területe folyamatosan bővült, a Parlament döntéshozó szerepe is egyre markánsabbá vált.

Az együttdöntési eljárást általában olyan területeken vezették be a különböző szerződések, amelyek közvetlenül érintik az állampolgárok érdekeit (pl. munkaerő szabad áramlása, szociálpolitika, egészségügy, fogyasztóvédelem), és ezért különösen indokolt az Unió demokratikus legitimitációjának erősítése.

Az együttdöntés, illetve a Lisszaboni Szerződés terminológiáját használva a rendes jogalkotási eljárás jelentősége, hogy a Parlament megkerülhetetlen döntéshozó, módosításokat is tehet és a végső döntést is csak vele egyetértésben lehet meghozni. A rendes jogalkotási eljárásban tehát a Parlament a Tanáccsal egyenrangú döntéshozó.

A rendes jogalkotási eljárás azzal indul, hogy a Bizottság eljuttatja javaslatát a Tanácshoz és a Parlamenthez. Erről a Parlament véleményt mond, mely tartalmazhat módosító javaslatokat, amiket megküld a Tanácsnak.

Ha a Tanács egyetért a Parlamenttől érkező javaslattal, a jogszabályt el is fogadhatja, és az eljárás be is fejeződik. Ha viszont a Tanács nem ért mindenben egyet a Parlamenttel (ami a gyakoribb eset), akkor saját javaslatot, ún. közös álláspontot ad ki, és bocsát a Parlament rendelkezésére, amit utóbbi ún. második olvasatban megtárgyal. Ekkor a ***Parlamentnek három hónapos határidőn*** belül négy választási lehetősége van:

- nem ad ki véleményt;
- elfogadja a Tanács álláspontját;
- abszolút többséggel elutasítja a Tanács álláspontját;
- módosításokat javasol a Tanács álláspontjához.

Az első két esetben a Tanács elfogadja a jogszabályt és az eljárás véget ér. A harmadik esetben a javaslatot el nem fogadottnak tekintik és az eljárás eredmény nélkül lezárul, nem születik meg a kezdeményezett jogszabály. A negyedik esetben a Parlamenttől a javaslat a Bizottság értékelése után visszakerül a Tanácshoz.

Amennyiben a Tanács elfogadja a Parlament minden módosítását, a jogszabály megszületik és az eljárás véget ér. Ha viszont a Tanács ekkor sem ért egyet mindenben a Parlamenttel, akkor ún. egyeztetőbizottságot hívnak össze, amely a Tanács tagjaiból (általában az állandó képviselők helyetteseiből) és velük megegyező számú (tehát jelenleg 27) európai parlamenti képviselőből áll, és amelynek ülésein a Bizottság képviselője is jelen van.

Az egyeztetőbizottság feladata, hogy a két intézmény között kompromisszumos megállapodásra jusson.

*Az egyeztetés háromféle eredménnyel érhet véget:*

- Az egyeztetőbizottság *egyezségre jut*, és közös tervezetet készít, amelyet a Parlament egyszerű többséggel, a Tanács pedig a számára előírt szavazási eljárással (általában minősített többséggel) jóváhagy, miután a *jogszabályt elfogadottnak* tekintik, az eljárás lezárul;
- Az egyeztetőbizottság *egyezségre jut, de* a két intézmény közül valamelyik nem hagyja jóvá a közös tervezetet, s így a *jogszabály nem kerül elfogadásra*, az eljárás pedig eredmény nélkül zárul le;
- Az egyeztetőbizottság *nem jár sikerrel*, nem tud egyezsége jutni, miután a jogszabály ekkor sem kerül elfogadásra, az *eljárás eredmény nélkül* zárul le.

A Bizottság szerepe ebben az eljárásban a korábbiakhoz képest korlátozottabb. Bár a rendes jogalkotási eljárás során is a Bizottság egy ideig (az egyeztetőbizottság összehívásáig) visszavonhatja a jogszabálytervezetet, amennyiben az olyan irányban módosult, amellyel nem tud egyetérteni, befolyásolási lehetősége az egyeztetőbizottság összehívásakor lényegében kimerül. Ezt követően minden a Tanács és a Parlament megegyezésén múlik, és döntésüknél már nem kell figyelembe venniük a Bizottság álláspontját.

A rendes jogalkotási eljárás sikerének fontos feltétele, hogy – a Parlamenttel való egyeztetés mellett – a tagállamok maguk között is meg tudjanak állapodni az elfogadásra kerülő jogszabályról. Mivel az együttdöntésnél a tagállamok álláspontjai mellett párhuzamosan jelenik meg a Parlament álláspontja is, ezért igen nehéz lenne a megegyezés a Parlamenttel, ha a Tanácsban a tagállamok között teljes konszenzusra lenne szükség.

Ezért a Szerződés rendelkezései szerint a rendes jogalkotási eljárás a Tanácsban – néhány kivételtől eltekintve – általában minősített többségi szavazással jár együtt.

A rendes jogalkotási eljárás során fontos, hogy a formális egyeztetések, ülések mellett a három intézmény folyamatosan informálisan is egyeztessen egymással a mielőbbi megállapodás érdekében. A háromoldalú informális tárgyalások (ún. trialógusok) az utóbbi időben rendkívül elterjedtek.

A Lisszaboni Szerződés rendelkezik arról, hogy a Bizottság, a Tanács és a Parlament köteles egyeztetni egymással, és az egyeztetés mechanizmusait intézményközi megállapodásokban lefektetni. A Szerződés ezzel a már létező gyakorlatot intézményesíti, hiszen a három intézmény együttműködését eddig is intézményközi megállapodások sora rendezte.

#### **4.2.5. Felülvizsgálati eljárások**

A Lisszaboni Szerződés életbe lépése előtt a szerződések módosítására kormányközi konferenciát kellett összehívni, amelyen a tagállamok konszenzussal fogadták el a módosításokat.

A konszenzussal elfogadott szöveget ezután minden tagállamban az alkotmányos előírásoknak megfelelően ratifikálni kellett – általában parlamenti megerősítéssel, de gyakran népszavazással. Ez a procedúra minden egyes felülvizsgálat során hosszú éveket vett igénybe.

A Lisszaboni Szerződéssel ezért a tagállamok átalakították a felülvizsgálat rendszerét. A cél a módosítással az volt, hogy rugalmasabbá tegyék a szerződések módosítását, teret engedve olyan egyszerűsített eljárásoknak, amelyek rövid idő alatt képesek a szerződéseket az igényekhez alakítani. Egy 27 vagy annál több tagú Unióban ugyanis a konszenzus kialakítása és az azt követő ratifikáció egyre hosszabbra nyúlik. Ugyanakkor az új felülvizsgálati rendszerrel sem változik a tagállami vétó intézménye. Még az egyszerűsített eljárások esetében is csak minden tagállam beleegyezésével születhet döntés. Új elem viszont, hogy a parlamentek bekapcsolásával a felülvizsgálat demokratikus jellege erősödik.

Az Európai Parlament a rendes felülvizsgálati eljárás keretében kap kezdeményező szerepet, a nemzeti parlamentek pedig blokkolhatják egyes átvezető intézkedések meghozatalát.

#### *A rendes felülvizsgálati eljárás*

Rendes felülvizsgálati eljárást a Bizottság, a tagállamok vagy az Európai Parlament kezdeményezhet. A kezdeményezés alapján az Európai Tanács elnöke először egy konventet hív össze, amely megvizsgálja a módosításra irányuló javaslatokat, és konszenzussal ajánlást fogad el. A konvent a Lisszaboni Szerződés alapján a tagállamok állam- és kormányfőiből, a nemzeti parlamentek képviselőiből, az Európai Parlament képviselőiből, illetve a Bizottság képviselőiből álló szervezet. Összetételére és eljárására vonatkozólag az Alkotmányszerződést 2002-2003-ban kidolgozó Európai Konvent szolgált például.

A konvent ajánlása a kormányközi konferencia asztalára kerül, amely azután arról dönt.

Amennyiben a Szerződés módosítása olyan technikai kérdéseket érint, vagy olyan kis terjedelmű, hogy az Európai Tanács nem tartja indokoltnak konvent összehívását, erről az Európai Parlament egyetértését követően egyszerű többséggel dönthet. Ebben az esetben a kormányközi konferencia mandátumát az Európai Tanács határozza meg. A kormányközi konferencia eredményét minden tagállamban ratifikálni kell, így a tagállamok vétójoga mind a tárgyalások, mind a megerősítés során megmarad. Új elem viszont, hogy a módosítás elfogadásától számított két éven belül, ha a ratifikációs folyamat még nem zárult le minden tagállamban, de már a tagállamok négyötödében megtörtént, a kérdést az Európai Tanács elé kell utalni politikai megvitatás végett.

#### *Az EU belső politikáira vonatkozó egyszerűsített felülvizsgálati eljárás*

A belső politikák esetében fokozottan merül fel a rugalmasság, a folyamatos aktualizálás igénye, ezért a Lisszaboni Szerződés bevezetett egy egyszerűsített felülvizsgálati eljárást. Az eljárás alapján az EU belső politikái esetében az Európai Tanács a Bizottság, valamely tagállam vagy az Európai Parlament javaslata alapján, az Európai Parlamenttel és a Bizottsággal történt konzultáció után egyhangúlag határozatot fogadhat el, amely valamely politikát részben vagy egészében módosít.

A határozatot életbe lépése előtt minden tagállamban jóvá kell hagyni. A politikákra vonatkozó egyszerűsített felülvizsgálati eljárás az EU külső politikái kivételével minden területre kiterjedhet, azonban nem növelheti az Unióra ruházott hatásköröket.

#### *Egyszerűsített felülvizsgálati eljárás (általános átvezető záradék)*

A szerződéses reform alapvető célkitűzése volt a döntéshozatali rendszer egyszerűsítése, amelyet a tanácsi minősített többségi döntések és a rendes jogalkotási eljárás kiterjesztésével kívántak elérni. Ugyanakkor az is nyilvánvalóvá vált, hogy nem volt meg a szükséges politikai akarat a különleges jogalkotási eljárások és a tanácsi konszenzuson alapuló döntéshozatal teljes megszüntetésére.

A kormányközi konferencián azonban a tagállamok nyitva akarták hagyni annak a lehetőségét, hogy egyes területeken, ahol az akarat hiányzott, a jövőben kormányközi konferencia összehívása és a hozzá kapcsolódó ratifikációs folyamat nélkül módosíthassák a Szerződést. Beépítettek ezért egy általános átvezető záradékot (*passerelle záradék*) a Lisszaboni Szerződésbe.

Az átvezető záradék lehetőséget ad arra, hogy az Európai Tanács egyhangú döntéssel és az Európai Parlament egyetértése alapján kiterjessze a rendes jogalkotási eljárást olyan területekre, ahol addig valamely különleges eljárással születtek a döntések, valamint a tanácsi minősített többségi döntéshozatal alá tartozó területeket a konszenzussal irányított területek rovására kiterjessze.

A döntéstől számított hat hónapon belül bármely nemzeti parlament kifogással élhet – ebben az esetben a módosítás nem kerül elfogadásra. A nemzeti parlamenteknek tehát ebben a vonatkozásban vétőjoguk van, cserébe a ratifikáció elveszett lehetőségéért.

Az általános átvezető záradék nem alkalmazható a katonai és védelmi vonatkozású kérdések esetében, az Unió saját forrás rendszerére vonatkozó intézkedések esetében, a többéves pénzügyi keret elfogadását szabályozó rendelkezésekre, a rugalmassági záradékokra, illetve az egyes uniós tagsági jogok felfüggesztéséről szóló egyes szavazási szabályokra.

#### ***Különleges átvezető záradékok***

A különleges átvezető záradékok egyes területekre vonatkozó egyszerűsített eljárások a rendes jogalkotási eljárás, illetve a minősített többség kiterjesztése céljával. A különleges átvezető záradékok esetében az Európai Tanács ugyanúgy egyhangúlag dönt, mint az általános záradék esetében, azonban az Európai Parlamenttel csak konzultál a döntés meghozatala előtt. További különbség, hogy a különleges átvezető záradékok esetében – a családjogi terület kivételével – a nemzeti parlamentek nem kapnak jogosítványokat.

A *különleges átvezető záradékot* a következő területeken:

- több államra kiterjedő családjogi rendelkezések;
- a szociálpolitika egyes területei (munkaadók és munkavállalók érdekeinek képviselete és kollektív védelme, legális bevándorlók foglalkoztatásának feltételei);
- a környezetvédelem egyes területei (pl. vízkészlet-gazdálkodás, tagállamok energia-mixét érintő rendelkezések);
- a többéves pénzügyi keret elfogadása (a minősített többség bevezetése);
- közös kül- és biztonságpolitika.

#### ***Vészfékezáradékok***

A vészfékezáradékok a különleges átvezető záradékokkal szemben olyan rendelkezések, amelyek lehetővé teszik, hogy bizonyos területeken visszaállítsák az egyhangú döntéshozatalt a minősített többségi döntéshozatallal szemben. A vészfékezáradékokat olyan területeken lehet alkalmazni, ahol a tagállamok csak azzal a feltétellel egyeztek bele a minősített többségi döntéshozatal kiterjesztésébe, hogy korlátozott formában fennmarad vétőjoguk.

A vészfékezáradékokat a büntetőügyi igazságügyi együttműködés egyes területein, illetve a migráns munkavállalók Unión belüli szabad mozgását érintő rendelkezések esetében lehet aktiválni. Alkalmazásának feltétele, hogy a tervezett intézkedések alapjaiban érintsék valamely tagállam büntető igazságügyi rendszerét, illetve szociális biztonsági rendszerét.

### **4.2.6. A Bizottság delegált döntéshozói szerepe – a komitológia működése**

A Tanács és a Parlament révén folytatott jogalkotás számára lehetetlen lenne minden terület minden kérdésében meghozni a szükséges döntéseket.

Vannak olyan területek (pl. mezőgazdasági árkiigazító intézkedések, agrárexport-visszatérítések megállapítása, élelmiszeradalékok engedélyezése stb.), amelyek zökkenőmentes működése a Tanács és a Parlament lehetőségeinél (ülésezési, működési mechanizmusainál) folyamatosabb döntéseket igényelnek.

Ezért az ilyen jellegű döntéseket, jogszabályokat mindig egy nagyobb, a Tanács és a Parlament által elfogadott keretjogszabály alapján a Bizottság hozza meg. A Bizottság tehát ilyen esetekben a Tanács és a Parlament felhatalmazása alapján jár el, illetve „végrehajtó” döntéseket hoz. Ezek jelentőségét mutatja, hogy az így kibocsátott normák száma egyes években meghaladta az évi 4000-et is (igaz az utóbbi években ez a szám erősen csökkent), miközben a Tanács és a Parlament által elfogadott jogszabályok száma évente „mindössze” 4-500-ra tehető.

A Bizottság delegált döntéséhez kapcsolódó ún. *komitológiai eljárás* eddigi történetében a Tanács sok esetben nem teljesen engedte át a Bizottságnak a normatív döntéshozó feladatokat, és folyamatos kontrollt, sőt bizonyos esetekben vétőt gyakorol a Bizottság ilyen jellegű tevékenysége felett. Ezt a Tanács különböző típusú – a tagállamok képviselőiből álló – bizottságokon keresztül végezte (innen a név: komitológia – bizottságosdi). A Lisszaboni Szerződés alapján, amely az Európai Parlamentet bevonja az eljárásba, a társjogalkotók feladata, hogy a végrehajtási aktusok esetében rendeletekben szabályozzák a felülvizsgálat és az ellenőrzés módszerét.

**Ismeret-ellenőrző kérdések:**

- Sorolja fel az EU intézményeit!
- Mi a Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament szerepe?
- Milyen jogalkotási eljárások vannak?
- Milyen felülvizsgálati lehetőségek vannak?
- Hogyan működik a delegált döntéshozás?

## 5. Az Unió költségvetése

1988 óta az EU költségvetését egy többéves „pénzügyi perspektíva” részeként fogadja el a Tanács és az Európai Parlament. Ezek a pénzügyi csomagok hét éves időszakokra határozzák meg az EU fő kiadási előirányzatait, az összköltségvetésnek a tagállamok GNP-jéhez viszonyított plafonértékeit, valamint a bevételek szerkezetét. Az EU éves költségvetése e többéves pénzügyi keret részeként az ún. költségvetési eljárás során kerül elfogadásra. A többéves pénzügyi keretet, amely korábban csupán intézményközi megállapodáson alapult, a Lisszaboni Szerződés az elsődleges jog részévé tette.

### 5.1. Költségvetési és pénzügyi alapelvek

A 2002-es *Pénzügyi Rendelet nyolc költségvetési alapelvet* határoz meg:

- A teljesség és pénzügyi pontosság elve: az EU-nak csak egyetlen költségvetése lehet, amelyben valamennyi a közös költségvetést érintő kiadást és bevételt föl kell tüntetni.
- Az éves jelleg elve: a kiadásokat és bevételeket évente kell tervezni és elfogadni.
- Az egyensúly elve: a bevételeknek mindig fedezniük kell a kiadásokat. Hiány nem tervezhető; a bevételeknek és kiadásoknak egyensúlyban kell lenniük.
- Az elszámolási egység elve: az uniós költségvetés tervezésének és végrehajtásának elszámolási egysége az euró.
- A globális fedezet elve: meghatározott költségvetési bevételeket nem lehet meghatározott kiadások fedezésére fordítani. Valamennyi bevétel finanszírozza az összes kiadást.
- A specifikáció elve: valamennyi kiadási tételnek mellé kell rendelni egy meghatározott célt.

- A megbízható pénzügyi menedzsment elve: a pénzügyi menedzsmentnek gazdaságosnak, hatékonynak és hatásosnak kell lennie. Az európai intézményeknek – a Bizottság útmutatásainak megfelelően – ex ante és ex post értékeléseket kell elvégezniük.
- Az átláthatóság elve: a költségvetés megtervezésének és végrehajtásának, csakúgy, mint az elszámolásnak átláthatónak kell lennie. Az átláthatóság biztosításának egyik mozzanataként az EU minden évben közzéteszi a költségvetését az EU Hivatalos Lapjában (Official Journal).

A Lisszaboni Szerződés az alapelvek tükrében megerősíti a csalás elleni fellépést és a költségvetés végrehajtásának ellenőrzését. Utóbbival kapcsolatban a Bizottság minden évben jelentést nyújt be a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek az Unió pénzügyi helyzetéről.

## 5.2. Az Unió saját forrásai

1958-tól 1970-ig a közös költségvetést tagállami befizetésekből fedezték. 1970-ben a közös költségvetés finanszírozására ún. saját forrásokat vezettek be. Az EU költségvetését teljes egészében a saját forrásokból kell finanszírozni.

A közösségi majd uniós költségvetésnek 1988 óta négy fő bevételi forrása van:

- **Hagyományos saját források:** Az agrárlefölözések és a vámbevételek tartoznak ide. A lefölözések a közös mezőgazdasági politika részeként a nem uniós országokból érkező agrártermékekre kivetett terhek, amelyek az uniós árak és a világpiaci árak kiegyenlítését szolgálják. Ide tartozik az ún. „cukorlefölözés”, ami a termelést és a raktározást terhelő speciális elvonás. 1995-től a bevételeknek ez a fajtája a vámok bevételi tételbe – mint mennyiségi vagy érték után fizetendő vám – került át. A vámbevételek az EU-n kívüli országokból származó importra a Közös Külső Vámtarifa alapján kivetett elvonások összegét tartalmazzák. 2001 óta a beszedett összegből a tagországok a beszedési költségeik megtérítése címén 25 %-ot visszatarthatnak. A hagyományos saját források a teljes bevétel nagyjából 12%-át jelenti.
- **Hozzáadottérték-adó (HÉA)** alapú befizetések: az EU által meghatározott ún. harmonizált HÉA-alap bázisán (amely nem azonos a tagország által ténylegesen beszedett ÁFA-val) minden tagországra egységes kulcs alapján kivetett befizetési kötelezettség. A tagállamok a befizetést havonta, az adott költségvetési évre meghatározott összeg arányos részeként teljesítik. A HÉA-alapú befizetések nem haladhatják meg az EU GNP-jének az 1 százalékát. A HÉA-alapú forrás a teljes bevétel kb. 11%-át teszi ki.
- **GNI alapú hozzájárulás:** a tagországok bruttó nemzeti jövedelme (GNI) alapján kalkulált befizetés, amely az uniós költségvetés tervezett kiadásai és a három másik forrásból befolyt összeg különbözetét fedezi. 1988-as bevezetése óta szerepe egyre nő. A GNI-alapú forrás az összes bevétel mintegy 76%-a. Ennek köszönhetően többször felmerült a sajátforrás-rendszer reformjának szükségessége.
- **Egyéb bevételek:** A teljesített bevételek között évről évre szerepel egy speciális tétel, ami az egyéb bevételek előirányzataként szerepel. Ezek a bevételek pontosan nem tervezhetők és jelentőségük is csekély. Ide tartoznak a bírságok, késedelmi kamatok, az előző évek maradványai, illetve az európai köztisztviselők különböző befizetései. Az egyéb bevételek az összes bevétel 1%-át teszik ki.

A saját források rendszeréről a Szerződés szerint a Tanács, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúlag dönthet, új forrásokat is megjelölhet. A Tanács határozatát a tagállamoknak alkotmányos hagyományaiknak megfelelően ratifikálniuk kell. A saját források összege 20120-ben megközelíti körülbelül a 1293 milliárd euró. A saját források felső határa az EU bruttó nemzeti jövedelmének 0,981,24%-a.

### 5.2.1. Az Unió költségvetésének kiadásai

Az EU kiadási előirányzatai a közösségi kompetenciák kiterjedésével folyamatosan növekedtek az 1980-as évek második fele óta. Először az egységes belső piac és a strukturális alapok, majd a Gazdasági és Monetáris Unió és a Kohéziós Alap létrehozásának programja vezetett a kiadások emelkedéséhez. Hasonló hatással voltak a közös büdzsére az EU egymást követő bővítései is.

A kiadások összetétele kapcsán elmondható, hogy az 1990-es évek óta a költségvetés legnagyobb részét a Közös Agrárpolitikára (kb. 45%), valamint a regionális politikára (kb. 35%) fordított összegek tették ki. Nincs ez másképpen a 2007-2013-as pénzügyi perspektívában sem, amelyet 2005 decemberében fogadott el az Európai Tanács. A 2007-2013-as költségvetési keret hat átfogó költségvetési fejezetet tartalmaz. Ezek a következők:

#### *Versenyképesség és kohézió*

Az EU legfontosabb prioritásai – összhangban a *Lisszaboni Stratégiával* – a gazdasági növekedés és a foglalkoztatás előmozdítása. A *'fenntartható növekedés'* kiadásai – a teljes költségvetés 44,2%-a – e kettős célrendszerbe illeszkednek, és két fő csoportra bonthatók:

A "Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért" alfejezet alá tartoznak a kutatás-fejlesztést, a közlekedési és energiainfrastruktúra-fejlesztést, az innovációt, az oktatást, a szakképzést, valamint a szociálpolitikát finanszírozó kiadások. Az összes kiadás 8,6%-a. A „Kohézió a növekedésért és foglalkoztatásért” alfejezet alatti pénzeszközök – elsősorban a Strukturális és Kohéziós Alapokon keresztül – a hátrányos helyzetű régiókat segítik a globális versenybe való eredményes bekapcsolódásban. A tagállamok közötti gazdasági konvergenciát, a regionális növekedést és foglalkoztatást, valamint a területi együttműködéseket előmozdító programok kaphatnak támogatást e címszó alatt. Az összes kiadás nagyjából 35%-a.

#### *Természeti erőforrások: mezőgazdaság, vidékfejlesztés, környezetvédelem és halászat*

Az EU a költségvetésének kb. 43%-át az agrárpolitika, a fenntartható halászat, valamint a környezetvédelem céljaira fordítja. A "természeti erőforrások" előirányzat legnagyobb részét – az összköltségvetés 33,6%-át – a Közös Agrárpolitika keretei között megvalósuló közvetlen kifizetések teszik ki. Emellett további 10%-ra rúgnak a vidékfejlesztésre, a halászati politikára, illetve a környezetvédelmi irányelvek végrehajtására fordítható összegek.

#### *Állampolgárság, szabadság, biztonság és a jog érvényesülése*

Az új harmadik előirányzat – a teljes költségvetés 1,2%-a – azoknak a területeknek a növekvő fontosságát tükrözi, amelyekre az EU kompetenciái a legutóbbi szerződésmódosítások során terjedtek ki. Az előirányzat két alfejezetre oszlik:

A "Szabadság, Biztonság és Igazságosság" alfejezet alatt az alapvető emberi jogok, az igazságügyi együttműködés, a határvédelem, illetve a bevándorlás- és menekültpolitika feladatai kerülnek finanszírozásra (0,6%).

Az "Állampolgárság" alfejezet a közegészségügyet, a fogyasztóvédelmet, a kultúrát, az oktatást, illetve a fiatalságot érintő uniós politikák és programok, valamint az EU kommunikációs tevékenysége számára különít el forrásokat (0,4%).

#### *Az EU mint globális szereplő*

Ez az előirányzat biztosít fedezetet az EU tevékenységére a külső határokon túl. Ide tartoznak az előcsatlakozási alapok, az európai szomszédsági politika, a fejlődő országokkal való együttműködések, a humanitárius akciók és segélyek, valamint a közös kül- és biztonságpolitika kiadásai. Ezek az összköltségvetés 5,7%-át teszik ki.

### *Egyéb, beleértve az igazgatási kiadásokat*

Az EU működési költségei tartoznak ebbe az előirányzatba: így valamennyi uniós intézmény személyi- és fenntartási kiadásai, a „leszerelt” eurokratáknak fizetett nyugdíjak, és az európai iskolák működtetési költségei. Az összes kiadás 5,9%-át adja ez a tétel.

### **5.3. A többéves pénzügyi keret**

A nyolcvanas években a közös költségvetés finanszírozása egyre nagyobb nehézséget okozott. 1988-ban ezért első évben fogadtak el a tagállamok hosszabb időszakra vonatkozó pénzügyi keretet, a közösségi költségvetés stabilizálása érdekében. Később a pénzügyi tervezésnek ez a formája gyakorlattá vált, az állam- és kormányfők hétéves pénzügyi programokat, ún. pénzügyi perspektívákat fogadtak el. A pénzügyi perspektívák elfogadását az Szerződések nem írták elő, a kérdéskört intézményközi megállapodások szabályozták.

A többéves pénzügyi keretre vonatkozó rendelkezésekkel a Lisszaboni Szerződés intézményesítette a már létező pénzügyi perspektívák rendszerét. A többéves pénzügyi keret kategóriánként meghatározza az éves kötelezettségvállalási előirányzatok felső határát.

A többéves pénzügyi keretet a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangúlag elfogadott rendelet útján határozza meg, az Európai Parlament egyetértése után. A Lisszaboni Szerződés tartalmaz egy átvezető záradékot arról, hogy az Európai Tanács egyhangú döntéssel felhatalmazhatja a Tanácsot arra, hogy a többéves pénzügyi keret elfogadása esetében térjen át a minősített többségi döntéshozatalra. A Lisszaboni Szerződés szerint pénzügyi kereteket legalább ötéves időszakra kell elfogadni. A megfogalmazás azt tükrözi, hogy a Szerződés megalkotásakor a tagállamok nem tudták eldönteni pénzügyi keretek hosszát, és miután több tagállam és uniós intézmény is azzal érvelt, hogy a pénzügyi keretek hosszát a Bizottság és az Európai Parlament mandátumához kellene igazítani, emellett a formula került elfogadásra. Abban az esetben, ha valamely többéves pénzügyi időszak végéig nem sikerül újabb pénzügyi keretet elfogadni, akkor az előző keret utolsó évének sarokszámai az irányadók.

### **5.4. Az éves költségvetési eljárás**

A Lisszaboni Szerződés nagymértékben átalakította az éves költségvetés elfogadásához vezető eljárást. A kötelező és nem kötelező kiadási kategóriák eltörlésével a költségvetés elfogadásának rendszere átláthatóbb és egyszerűbb lett.

Ugyanakkor a két kategória eltűnésével a Tanács és az Európai Parlament a költségvetési eljárásban teljes mértékben egyenrangúak lettek. Új elem a Lisszaboni Szerződésben továbbá, hogy a költségvetés elfogadása egy olvasatban és – egyet nem értés esetén – egyeztetőbizottságban történik. Amennyiben a tanács és a Parlament nem tud megegyezni a költségvetésről, a Bizottságnak új tervezetet kell készítenie.

A költségvetési eljárás során először a Bizottság beterjeszti a költségvetési tervezetre tett javaslatát a költségvetési évet megelőző év szeptember 1-ig. Ezután a Tanács kidolgozza a tervezetre vonatkozó álláspontját, és azt október 1-ig benyújtja az Európai Parlamentnek. A benyújtástól számított 42 napon belül az Európai Parlament vagy jóváhagyja a Tanács álláspontját, és így a költségvetés elfogadásra kerül, vagy módosításokat fogad el, és a módosított tervezetet eljuttatja a Tanácsnak és a Bizottságnak. Ha az EP nem foglal állást, a költségvetés elfogadottnak tekintendő.

Ha a Parlament módosított tervezetet fogad el, az azt is jelenti, hogy egyeztetőbizottság összehívására kerül sor. Az egyeztetőbizottság az együtt döntési eljárásból ismert formációban ül össze, vagyis tagállamonként egy képviselőből és ugyanannyi EP-képviselőből áll. Az egyeztetőbizottságnak 21 nap áll rendelkezésére a megállapodásra.



Ha ez nem sikerül, a Bizottságnak új tervezetet kell készítenie. Ha az egyeztetőbizottság 21 napon belül megállapodik a szövegtervezetről, akkor a megállapodástól számított 14 napon belül kell a szöveget véglegesíteni. Ha ebben a két hétben valamely intézmény elutasítja a közös szövegtervezetet, a Bizottság új tervezetet készít.

**Ismeret-ellenőrző kérdések:**

- Sorolja fel a költségvetési alapelveket!
- Melyek az Unió saját forrásai?
- Melyek a költségvetés kiadásainak fő területei?
- Mi az a többéves pénzügyi keret és hogyan kerül elfogadásra?
- Ismertesse az éves költségvetés elfogadásának eljárását!

## **6. Az EU hatáskörei és politikái**

A Lisszaboni Szerződés megszüntette a korábbi pillér-struktúrát, és a hatáskörök világos elhatárolása mentén az uniós politikák átdolgozott, részben pedig teljesen új rendszerét hozta létre. A Lisszaboni Szerződés újítása, hogy a hatásköri típusokat világosan elhatárolja, és tételesen felsorolja, hogy az egyes politikák terén milyen hatáskörrel rendelkezik az EU.

A hatáskörök gyakorlására vonatkozóan a Szerződés két elvet emel ki, az arányosság elvét és a szubszidiaritás elvét. A szubszidiaritás elve azt mondja ki, hogy az Unióban minden döntést az érintettekhez legközelebb eső szinten kell meghozni, azon a szinten, ahol a kívánt cél a leghatékonyabban megvalósítható. Az arányosság elve pedig arra tér ki, hogy az Unió rendelkezéseinek arányban kell lenniük az elérni kívánt célokkal, vagyis csak addig terjedhetnek, amíg a Szerződésekben meghatározott célokat elérik.

Az Alkotmány szerződést kidolgozó Európai Konvent eredetileg nem akart változtatni a politikák rendszerén, csupán a pillér-szerkezetet törölte volna el, és a terrorizmus elleni fellépést építette volna be a bel- és igazságügyi területbe. Az elfogadott szöveg azonban mégis számos új politikára terjesztette ki az EU hatáskörét, néhány területen pedig a meglévő politikákat bővítette ki, például a környezetvédelem esetében a klímapolitikával.

A Lisszaboni Szerződés összesen hét új politikai területet jelöl meg, melyek a következők:

- sport
- európai kutatási térség
- úrkutatás
- energia
- idegenforgalom
- polgári védelem
- igazgatási együttműködés

A Lisszaboni Szerződés a politikák esetében horizontálisan alkalmazandó célkitűzéseken is változtatott. Az eredeti rendelkezéseket, amelyek minden politika esetében kötelezővé tették a környezetvédelmi vagy esélyegyenlőségi célok megfontolását és beépítését a jogszabályokba, a Lisszaboni Szerződés továbbiakkal egészíti ki. Ezek szerint a jogalkotásban szem előtt kell tartani például a foglalkoztatás magas szintjének biztosítását, a szociális biztonságot, a magas szintű oktatás és képzés elérését, a megkülönböztetés elleni küzdelem célkitűzéseit, illetve az állatjóléti előírásokat.

## 6.1. Az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó politikák

Kizárólagos hatáskörökbe olyan területek tartoznak, amelyeken csak az EU alkothat jogot, és amelyek tekintetében a tagállamok elveszítették szabályozási jogosultságukat. A tagállamok e területeken csak annyiban alkothatnak jogot, amennyiben őket erre az Unió felhatalmazza, vagy ha annak célja az Unió által elfogadott aktusok végrehajtása.

### 6.1.1. Vámunió

A vámunió az Unión belüli vámok és az azokkal azonos hatású díjak megszüntetését, illetve a nem-tagállamokkal szembeni közös vámtarifákon alapuló közös kereskedelempolitika folytatását jelenti. A Római Szerződés értelmében a vámunió létrehozása érdekében 1968. július 1-éig felszámolták a tagállamok között létező vámokat és az azokkal azonos hatású („vámjellegű”) díjakat is, és megtiltották újabbak kivetését.

A vámokkal azonos hatású díjak mellett az EU-ban tilos a diszkriminatív jellegű adóztatás is, azaz más tagállamok termékeire egyik tagállam sem vethet ki közvetve vagy közvetlenül magasabb adókulcsokat, mint a hazai termékekre.

A vámok és díjak felszámolása mellett a közös vámtarifa a külső országokkal való kereskedelem szabályozásának fő eszköze. A közös vámtarifák lényege, hogy az EU bármelyik országába az Unión kívülről érkező adott termékekre – a belépés helyétől függetlenül – mindenhol ugyanakkora vámot kell fizetni, és, ha egy termékre egy tagállamba való belépéskor már megfizették a vámot, akkor onnantól az a termék már szabadon átvihető bármely másik tagállamba.

A közös vámtarifák meghatározása mellett a tagállamok szükségszerűen harmonizálták vám-szabályaikat, vámeljárásaikat, egyszerűsítették a határellenőrzési formalitásokat, és fejlesztették vámügyi együttműködésüket is.

A vámügyi együttműködés esetében a döntések rendes jogalkotási eljárás alatt születnek.

### 6.1.2. A belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok

Az integráció alapjául szolgáló négy alapszabadság (ld. később) csak akkor érvényesülhet, ha a verseny szabadságával is párosul. Az Európai Közösségek megalakulásakor ezért az alapítók igen nagy hangsúlyt helyeztek arra, hogy biztosítsák a közös piacon belüli versenyt. Ennek fő oka, hogy a verseny az alapfeltétele, mozgatója a gazdasági növekedésnek, a társadalom jólétének.

A verseny érvényesülése a fogyasztók alapvető érdeke, hiszen a verseny teszi lehetővé, hogy a fogyasztók a termékeket és szolgáltatásokat a legjobb feltételekkel vásárolhassák meg. Ezért az alapítószerződések kidolgozásakor a tagállamok kiemelten ügyeltek arra, hogy a kereskedelem felszámolt akadályai – amelyek korábban szintén gátolták a tagállamok termelői közötti versenyt – helyébe ne léphessenek egyéb versenykorlátozó jelenségek, mint például a piaci szereplők piacfelosztó, versenykorlátozó magatartásai, megegyezései. Az alapítók ezért közösségi szintű versenypolitika folytatását határozták el, amelyhez a piaci verseny érvényesülését biztosító közösségi versenyjogra volt szükség.

A belső piaci versenyt érintő minden döntés a mai napig uniós szinten születik. A versenypolitikában az uniós szint súlyát mutatja, hogy megvalósításában kiemelt szerepe van a Bizottságnak, amely az uniós verseny örékek tekinthető. A Bizottság feladatai közül e területén rendelkezik a legnagyobb önállósággal, a tagállamok ezen a területen ruházták rá a legerősebb döntéshozói, végrehajtói, és a tagállamokat ellenőrző jogköröket.

A verseny központi szerepének hangsúlyozása mellett ugyanakkor a közös versenypolitika filozófiája nem a klasszikus szabad verseny elvére épül.

Az EU versenyjoga elismeri, hogy bizonyos esetekben lehetséges a verseny korlátozása. Ezt a versenyjog általában különböző szociális szempontok (pl. a foglalkoztatottsági szint javítása), hosszú távú gazdasági érdekek (pl. kis- és közepes vállalatok fejlődése, születő iparágak megerősítése), és fogyasztói érdekek alapján elfogadja.

A verseny hatékony érvényesülése érdekében az EU versenyjoga létrehozásának két meghatározó célkitűzése volt: egyrészt a piaci szereplők számára megtiltani, hogy különféle magatartással, megegyezésekkel csökkentsék a versenyt, másrészt megakadályozni, hogy a tagországok versenykorlátozó intézkedésekkel támogathassák saját nemzeti vállalataikat, valamint kedvezményezzék állami tulajdonú vállalataikat.

E két célkitűzésnek megfelelően a versenyre vonatkozó uniós rendelkezések két csoportra oszthatók. Az első csoport a vállalatok magatartásával, megállapodásaival és a vállalati koncentrációkkal, a másik csoport a tagállamokkal, illetve az általuk nyújtott különféle támogatásokkal, valamint az állami vállalatokkal foglalkozik.

A vállalkozásokra vonatkozó uniós versenyjogi szabályok közé tartozik a versenykorlátozó megállapodások és magatartások tilalma, illetve a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalma. A gazdasági erőfölénnyel való visszaélés megakadályozása érdekében a másodlagos jog alapján a Bizottság az uniós dimenzióval bíró piaci koncentrációkat is ellenőrzi.

A vállalatokra vonatkozó versenyszabályok célja, hogy a belső piacon ne menjen végbe a versenyt korlátozó monopolizációs folyamat.

Ehhez meg kell akadályoznia, hogy egyes vállalatok felosszák egymás között a piacot különböző versenykorlátozó magatartással, megállapodásokkal; biztosítania kell, hogy a domináns pozícióval bíró vállalatok erejüket ne a piaci verseny csökkentésére, kiiktatására használják fel; továbbá meg kell gátolnia az olyan vállalati koncentrációkat, amelyek létrehozása a piaci versenyt veszélyezteti. Minden olyan vállalati magatartás tilos, amely a tagállamok közötti kereskedelmet korlátozhatja, vagy torzíthatja. A tilalom egyaránt vonatkozik a horizontális (azonos termelési vagy kereskedelmi fázisban lévő vállalatok) és a vertikális (különböző - egymást követő - termelési vagy kereskedelmi fázisban lévő vállalatok) versenykorlátozó megállapodásokra, összehangolt magatartásokra is. Az anya- és leányvállalat közötti megállapodás azonban nem tilos. Fontos rendelkezés, hogy a vállalatnak nem feltétlenül kell honosnak lennie az EU-ban ahhoz, hogy érvényesüljenek rá az uniós versenyjog rendelkezései, elég az EU piacán való jelenlét.

A vállalatok esetében kivétel lehet a versenyszabályok alkalmazása alól az olyan versenykorlátozó tevékenység, amely uniós gazdasági vagy szociális célok elérését célozza, illetve amely a fogyasztók érdekeit szolgálja.

Az államokra vonatkozó versenyszabályok kimondják, hogy bármilyen állami támogatás vagy állami vállalatoknak nyújtott támogatás, amely korlátozza, vagy korlátozással fenyegeti a versenyt - amennyiben érinti a tagállamok közötti kereskedelmet - összeegyeztethetetlen a belső piaccal. A Bizottság és a Bíróság e rendelkezés alapján igen szélesen értelmezi az állami támogatások körét. Eszerint minden olyan támogatást idesorolnak, amelyeket az állami, helyi vagy regionális szervek nyújtanak, sőt az olyan magánforrásból eredő támogatásokat is beleértik, amelyek az állam közvetlen vagy követett domináns befolyása alatt állnak. A támogatás formája, nyújtásának oka és célja lényegtelen, az egyetlen döntő kérdés, hogy hatással van-e a versenyre. A támogatás minden formája tilos, beleértve a szubvenciók mellett a kedvezményes kölcsönt, a kamattámogatást, az adókedvezményt, a társadalombiztosítási hozzájárulás csökkentését, azaz minden olyan rendelkezést, amely csökkenti egyes cégek pénzügyi terheit, gazdasági előnyt biztosítva számukra.

Az uniós versenyjog ugyanakkor természetesen nem utasítja el az állami támogatások lehetőségét, amelyek bizonyos, az Unió által is kitűzött gazdaság- és társadalompolitikai célok elérését szolgálják.

Az uniós versenyjog elismeri, hogy szükség lehet a nemzeti vállalatoknak és iparágaknak nyújtott támogatásokra, amennyiben ezek gazdasági és szociális célkitűzéseket szolgálnak. Kivétel továbbá a magánszemély fogyasztóknak nyújtott szociális támogatás, a természeti katasztrófák által okozott károk helyreállítására nyújtott támogatás, illetve a volt kelet-német területeknek nyújtott támogatás (utóbbi kivétel a Lisszaboni Szerződés életbe lépésétől számított öt éven belül megszüntethető).

### 6.1.3. Monetáris politika azon tagállamok esetében, amelyek hivatalos pénzneme az euró

Az 1992. február 7-én aláírt Maastrichti Szerződés tette a tagállamok szerződéses kötelezettségévé a Gazdasági és Monetáris Unió központi célja, a közös pénz bevezetését. A Szerződés rendelkezett a monetáris unió intézményi feltételeiről is, és határozott az európai jegybank, az Európai Központi Bank (EKB), valamint a Központi Bankok Európai Rendszerének (KBER) majdani felállításáról. Az *eurót három szakaszban vezették be*:

- **1994. január 1-ig:** tőkeáramlás liberalizálása, központi bankok függetlenségének megteremtése, valamint a tagállami gazdaságpolitikák közötti első harmonizációs lépések megtétele;
- **1999. január 1-ig:** egységes monetáris politika rendszerének kidolgozása, központi bankok közötti együttműködés kialakítása, a harmadik szakaszban részt vevő országok körének meghatározása, közös pénz bevezetésével kapcsolatos technikai döntések;
- **1999. január 1-től:** a közös pénz bevezetése.

A *Maastrichti Szerződés* szerint a közös pénzhez csak azon tagállamok csatlakozhatnak, amelyek gazdasága teljesít egyes, a gazdaság stabilitását, valutaunióra való érettséget bizonyító, a legjobb monetáris eredményeket felmutató tagállamok teljesítményéhez konvergáló feltételeket. Az ún. maastrichti konvergencia kritériumok a következők:

- **Árstabilitás:** a fogyasztói árszint (infláció) emelkedése a vizsgált évben 1,5%-nál jobban nem haladhatja meg a három legalacsonyabb inflációs rátájú tagállam átlagindexét.
- **Kamatok konvergenciája:** a hosszú lejáratú kamatláb a vizsgált évben 2%-nál többel nem haladhatja meg a három legalacsonyabb inflációval rendelkező tagállam átlagát.
- **Árfolyamok stabilitása:** az EMS árfolyam-mechanizmusán (ERM) belül a nemzeti valutát az utóbbi két évben nem értékeli le.
- **Stabil kormányzati pénzügyi pozíciók:** A vizsgált évben a költségvetési deficit a GDP 3%-át, az államadósság pedig a GDP 60%-át nem haladhatja meg (utóbbi esetben elvileg elfogadhatónak tekintik a 60%-nál magasabb szintet is, ha az adósságállomány folyamatosan csökkenő tendenciát mutat).

Az 1995 decemberében megtartott *madridi csúcstalálkozón* a bevezetendő közös pénzt, a minden nyelven érthető és egyértelmű „euro” névre keresztelték.

A tagállamok állam- és kormányfői a Bizottság ajánlásait figyelembe véve 1998. május 2-i brüsszeli ülésükön úgy döntöttek, hogy a Gazdasági és Monetáris Unió harmadik szakasza 1999. január 1-jén a következő 11 ország részvételével indul: Ausztria, Belgium, Finnország, Franciaország, Hollandia, Írország, Luxemburg, Németország, Olaszország, Portugália és Spanyolország. A döntéssel egyidőben meghatározták az euró-övezetben résztvevő valuták egymáshoz rögzítését, és az ehhez szükséges árfolyamokat. Az állam- és kormányfők Brüsszelben kijelölték az Európai Központi Bank vezető testületeinek tagjait is.

Az euró beindításában részvevő 11 országhoz 12-ként 2001. január 1-jén csatlakozott Görögország is. Az euró készpénzformában való bevezetése így 2002. január 1-jén 12 ország részvételével valósult meg. 2002. március 1-jére a 12 ország korábbi nemzeti valutáit teljes körűen kivonták a forgalomból.

Az euró-zónából csupán az Egyesült Királyság, Dánia és Svédország maradt ki. Azóta Szlovénia (2007. január 1.), Málta és Ciprus (2008. január 1.), illetve Szlovákia (2009. január 1.) csatlakozott az euró-zónához.

A gazdaságpolitikai koordináció fő fóruma az *ECOFIN*, azaz az EU-tagállamok gazdasági és pénzügyminisztereinek Tanácsa. A Tanács minden évben megfogalmazza a tagállamok számára követendő gazdaságpolitikai irányt, melyek megvalósítása a tagállamok kompetenciája. A monetáris politika meghatározása és végrehajtása az euró-zónában a Központi Bank és a KBER feladata. Az elsődleges cél az árstabilitás fenntartása.

Az euró-zóna országai közötti együttműködés koordinálására az eurócsoport hivatott. Ezt a formációt a Lisszaboni Szerződés intézményesítette. Az eurócsoport a tagokra nézve bizonyos területeken (pl. gazdaságpolitikai iránymutatások, költségvetési felügyelet összehangolása) jogilag kötelező döntéseket hozhat. Az eurócsoport két és fél évente elnököt választ, akinek legfontosabb feladata az ülések összehívása, az euróövezet képviselője, valamint a kapcsolattartás biztosítása a Központi Bankkal. Új tagok felvétele esetén – amelyről a Tanács minősített többséggel dönt, az Európai parlamenttel történt konzultációt követően – az eurócsoport előzetes ajánlást fogad el, amelyet a Tanácsnak beterjeszt.

Minden tagállamnak a többi tagállam érdekeit figyelembe véve, felelősen kell kialakítania gazdaságpolitikáját és – az annak központi elemét megtestesítő – költségvetését.

Nem engedhető meg ugyanis, hogy egy tagállam esetleg felelőtlen költségvetési politikája következtében más tagállamokat, és ezzel az egész monetáris uniót, illetve a monetáris stabilitást veszélyeztesse. A konvergencia kritériumok teljesítése az EMU harmadik szakaszának beindulását követően is kötelező a részes tagállamoknak. Hogy a költségvetési fegyelmet biztosítsák, ezért fogadták el a tagállamok az 1997. júniusi amszterdami csúcson az ún. Stabilitási és Növekedési Paktumot (Stability and Growth Pact), amelynek alapján a harmadik szakaszban részvevő, költségvetési deficit kritériumot túllépő tagország, GDP-jének meghatározott százalékában pénzügyileg is szankcionálható. (Ugyanakkor megjegyzendő, hogy a konvergencia kritériumok betartására a nem euró-zóna tagoknak is törekedniük kell, velük szemben azonban szankciók nem alkalmazhatók.)

#### **6.1.4. Tengeri biológiai erőforrások megőrzése a közös halászati politika keretében**

Korábban a szerződések nem rendelkeztek erről a területről, a kérdéssel a másodlagos jog foglalkozott. A Lisszaboni Szerződés az EU kizárólagos kompetenciájába utalja a kérdést, de közvetlenül nem rendelkezik a területről. A Szerződés nem jelöli meg, hogy milyen intézkedéseket lehet a területen elfogadni, illetve azt sem, hogy ezeknek milyen formában kell megtörténniük.

#### **6.1.5. Közös kereskedelempolitika**

A közös kereskedelempolitika bevezetésének szükségességét az Európai Közösségek megalakulásának egyik fő célja, a vámunió létrehozása hívta életre, mivel a vámunióval a tagállamok harmadik országokkal folytatott külkereskedelmük szabályozását a közösségi szintre utalták. A kereskedelempolitika lényege, hogy a tagállamok kétoldalú alapon már nem köthetnek harmadik országokkal kereskedelmi megállapodásokat, azt csak közösen, a közös kereskedelmi politika keretein belül tehetik meg. A kereskedelempolitika megvalósítása során a tagállamok közös vámtarifákat fogadnak el, közösen kötnek vám- és kereskedelmi megállapodásokat, egységesítik liberalizációs törekvéseiket, és a kereskedelmük védelmét biztosító intézkedéseket. A kereskedelempolitika kiterjed a szolgáltatásokra és a szellemi tulajdonra is.

A Bizottság itt rendelkezik az egyik legszélesebb önállósággal, végrehajtási és döntéshozatali hatáskörrel.

A Bizottság a kívülálló országokkal kötött kereskedelmi szerződések, megállapodások esetében a Tanács felügyelete mellett tárgyalhat, a megkötött szerződést a Tanács ratifikálja, hagyja jóvá, az Európai Parlament hozzájárulásával. Az Európai Parlament egyébként a megállapodások jóváhagyásán kívül a kereskedelempolitikára vonatkozó intézkedések elfogadásakor társjogalkotóként jár el.

A közös kereskedelempolitika jegyében a tagállamok kívülálló országokkal csak azonos alapon kereskedhetnek, csak közösen köthetnek megállapodásokat. Az Unió a kívülálló országokkal két alapelv szerint alakítja külkapcsolatait. Egyrészt lehetősége van arra, hogy különféle kereskedelmi egyezményeket, megállapodásokat köthessen külső államokkal; másrészt egyes kívülálló országokkal szorosabb, speciális – bizonyos mértékben a kereskedelmi kapcsolatokon túlmutató – preferenciális jellegű együttműködésre léphet, és számukra ún. társulási viszonyt ajánlhat fel.

A közös kereskedelempolitika a tagállamok közti vámok végleges lebontása után 1970-ben lépett hatályba. A kereskedelempolitika teljes egészében közösségi kompetenciába került, így a vámtarifák meghatározása, a kereskedelmi tárgyalások folytatása és a kereskedelmi védelmi (pl. dömpingellenes) intézkedések is közösségi hatáskörbe kerültek. A Szerződés ugyanakkor eredetileg nem biztosított alapot a szolgáltatások külkereskedelmének közösségi működtetésére, ezért az 1997-es Amszterdami, majd a 2001-es Nizzai Szerződés rendelkezései értelmében vált lehetővé, hogy a közös kereskedelempolitika kiterjedjen a szolgáltatásokra és a szellemi tulajdonra is. A Lisszaboni Szerződéssel uniós kompetencia lett a közvetlen külföldi beruházások területére vonatkozó megállapodások tárgyalása és megkötése is. Ez utóbbi három terület esetében a Tanács egyhangúlag dönt.

A Lisszaboni Szerződés sem utal ugyanakkor minden szolgáltatást a közös kereskedelempolitika hatálya alá, mivel a kulturális és audiovizuális, az oktatási, továbbá a szociális és egészségügyi szolgáltatások területén a tagállamok és az Unió kompetenciája továbbra is megosztott marad. Ezeken a területeken a tárgyalásokat a tagállamok és az Unió közösen folytatják és a megállapodások elfogadásához tagállami konszenzus szükséges.

### **6.1.6. Nemzetközi megállapodások megkötése**

A nemzetközi megállapodások kötését a Szerződés abban az esetben utalja az EU kizárólagos hatáskörébe, ha (1) a megállapodás megkötését valamely uniós jogszabály írja elő, (2) ha az a belső hatásköreinek gyakorlásához szükséges, illetve (3) ha a megállapodás érinti az uniós szabályokat.

A Lisszaboni Szerződés életbe lépése előtt az EU nem rendelkezett nemzetközi jogalanyiséggal, így addig nemzetközi megállapodást csak az Európai Közösség köthetett.

Az új szerződés alapján immár az EU a szerződéskötő fél. Az EU ún. funkcionális szerződéskötési képességgel rendelkezik, azaz csak a Szerződésben meghatározott célok érdekében jogosult nemzetközi megállapodást kötni. Fontos azonban megjegyezni, hogy ez nem azt jelenti, hogy az EU csak a Szerződésben foglalt jogalapokhoz köthetően fogadhat el megállapodásokat, a célok értelmezése tágabb is lehet.

Az EU a Szerződésben lefektetett módon a következő területeken köthet nemzetközi megállapodásokat: monetáris politika, műszaki fejlesztés, környezetvédelem, illetve fejlesztési együttműködés. Külön kategória az EU azon jogosultsága, hogy társulási megállapodásokat köthet harmadik államokkal. A társulási megállapodások általában átfogóan rendezik az EU és harmadik országokkal kialakított kapcsolatát, kiemelten koncentrálva a kereskedelmi kapcsolatokra, de az utóbbi időben egyéb – emberi jogi, kulturális – megfontolások is egyre erősebben megjelennek bennük. A tárgyalások megkezdésére a Tanács ad felhatalmazást, és egyben kijelöli a főtárgyalót az adott kérdésben. A főtárgyaló mellé a tagállamok képviselőiből álló bizottságot is kinevezhet. A tárgyalások végén a Tanács a főtárgyaló javaslata alapján ad felhatalmazást a szerződés aláírására.

A tárgyalások során a Tanács megbízása alapján vagy a Bizottság, vagy a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő ajánlást készít (az ajánlás készítője nem azonos a főtárgyalóval). Utóbbi akkor készíthet ajánlást, a megállapodás tárgya a kül- és biztonságpolitika területét érinti.

A területen a döntéseket a Tanács hozza, vagy az Európai Parlament egyetértése alapján, vagy a Parlammal történt konzultáció után. Emellett az Európai Parlammat folyamatosan tájékoztatni kell a tárgyalások alakulásáról. A Tanács a megállapodásokról általában minősített többséggel dönt, azonban társulási megállapodásoknál, gazdasági és pénzügyi megállapodásoknál, illetve olyan megállapodások esetében, amelyek az Unióban tanácsi egyhangúságon alapuló területet érintenek, a Tanács konszenzussal dönt.

## **6.2. Az Unió és a tagállamok között megosztott hatáskörök**

Megosztott hatáskörök esetén a tagállamok mindaddig élhetnek szabályozási jogukkal, amíg az Unió nem gyakorolta hatáskörét. Amennyiben az Unió az adott területen jogot alkot, a tagállamok elvesztik szabályozási jogukat olyan mértékben, amilyen mértékben az Unió jogot alkotott. Az Unió azonban visszaadhatja a szabályozási hatáskört a tagállamoknak. Ebben az esetben feléled jogalkotási joguk.

### **6.2.1. Belső piac**

Az 1957-ben létrehozott Európai Gazdasági Közösség alapvető célja a tagállamok közös piacának megalakítása volt. A közös piac – amelyet az Egységes Okmány óta már az egységes piac (vagy belső piac) fogalma és célkitűzése váltott fel – a kezdetektől fogva mind a mai napig az európai integráció létrehozásának és működtetésének meghatározó oka, minden egyéb célt átható lényege.

Az egységes piac olyan határok nélküli térség, amelyben az áruk, a szolgáltatások, illetve a tőke és a munkaerő szabadon, korlátozások nélkül áramolhatnak. A Maastrichti Szerződés óta az EU-ban a munkaerő helyett - tágabban - már az összes személyre értelmezik a szabad mozgás elvét.

Ahhoz, hogy a négy tényező (az áruk, a szolgáltatások, a személyek és a tőke) szabad áramlása, vagy más néven a „négy alapszabadság” valóban biztosított legyen az eredetileg különböző szabályozó rendszerrel, hagyományokkal rendelkező tagállamok között, átfogó közösségi jogi keretre volt szükség.

Mivel az egységes piac, illetve a négy szabadságjog garantálása az európai integráció meghatározó célja, nem véletlen, hogy az ezzel kapcsolatos jogalkotás adja az uniós joganyag gerincét.

A négy alapszabadság biztosítása egyrészt a negatív integráció, azaz a szabad áramlást akadályozó tényezők lebontásán, másrészt a pozitív integráció, azaz a közös szabályozáson keresztül történik. Mindehhez hozzá kell tenni, hogy az egységes piac kiépítése egy folyamat, amely mind a mai napig zajlik, és feltehetően teljes megvalósítása még jó ideig eltart. Továbbra is több (elsősorban az eltérő adórendszerből fakadó) pénzügyi, (egyres továbbra is eltérő szabványokból fakadó) technikai, vagy éppen (az eltérő állami berendezkedésből, nemzeti hagyományokból stb. eredő) jogi és közigazgatási nemzeti előírás akadályozza az egységes piac zavartalan működését.

A Lisszaboni Szerződés a belső piacot megosztott hatáskörben tartja és az EU alapvető célkitűzéseinek egyikeként jelöli meg. Új elem, hogy a belső piacot a szellemi tulajdonjog terén is kiterjeszti az európai oltalmi jogcímeke bevezetésével, amelyhez központi engedélyezési és ellenőrzési rendszert hoz létre.

Fontos kiemelni továbbá, hogy a Lisszaboni Szerződés kiemelten foglalkozik az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokkal. Ezek esetében a szerződés rendelkezik arról, hogy a tagállami hatásköröket minden esetben tiszteletben kell tartani.

### ***Az áruk szabad mozgása***

Az egységes belső piac koncepciójának lényege, hogy az EU egyetlen gazdasági térség, amely hasonlóan működik egy nemzeti piachoz. Éppen ezért az áruk szabad mozgása talán a legegyszerűbb összetevője nemcsak az egységes piac, de az egész EU működésének. Az áruk szabad áramlását, azaz a termékek szabad kereskedelmét az EU-n belül a vámunió felállítása és a tagállamok közötti mennyiségi korlátozások eltörlése biztosítja.

A belső vámok lebontása mellett azonban szükség van a mennyiségi korlátozások és azokkal egyenértékű korlátozások eltörlésére is. Míg azonban a vámokhoz hasonlóan a mennyiségi korlátozások eltörlése könnyen megvalósítható volt (már 1961. december 31-jéig felszámolták a kvótákat), a mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású (egyenértékű) intézkedések kiiktatása komoly nehézségeket okozott (s lényegében okoz mind a mai napig), mivel azok a tagállamokban a legkülönbözőbb formában jelentkeztek, ráadásul az egyik leghatékonyabb kereskedelm-korlátozó eszköznek bizonyultak. Sokáig még az azonos hatású korlátozások meghatározása is problémát okozott. Ilyen korlátozások lehetnek az áruk behozatalához kapcsolódó engedélyek, ellenőrzések, az áruk összetételére, csomagolására, méretére vonatkozó jellemzők előírása. Végül az Európai Bíróság adott egységes értelmezést a mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedéseknek, amennyiben ilyennek tekintett minden olyan intézkedést, ami közvetve vagy közvetlenül, ténylegesen vagy potenciálisan képes a tagállamok közötti kereskedelmet akadályozni.

Lehetőség van ugyanakkor bizonyos esetekben a kereskedelmet korlátozó előírásokra. A Szerződés határozza meg azokat az eseteket, amelyek kivételt képeznek a mennyiségi korlátozásokra és a velük azonos hatású intézkedésekre vonatkozó tilalom alól.

Ennek értelmében az ilyen típusú nemzeti rendelkezések megengedettek, amennyiben a közérdekek, a közbiztonság, az emberek, állatok, növények egészsége, a művészeti, történelmi és régészeti értékkel bíró nemzeti kincsek, valamint az ipari és kereskedelmi tulajdon védelmére szolgálnak. A kivételek azonban nem szolgálhatnak kereskedelm-korlátozó intézkedések álcázására, és - az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján - szigorúan arányban kell állniuk a kitűzött céllal.

Rendkívül fontos lépés volt a mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedések felszámolása terén - de az egész közösségi jogharmonizációt illetően - az Európai Bíróságnak 1979-ben az ún. *Cassis de Dijon* ügyben hozott ítélete, és ennek alapján az egyenértékűség, valamint a kölcsönös elismerés elveinek lefektetése. Ennek értelmében olyan területeken, ahol nincs harmonizált szabályozás a tagállamoknak el kell ismerniük a másik tagállamban jogszerűen előállított terméket és ennek területükön való forgalmazását fő szabály szerint nem korlátozhatják.

A *Cassis de Dijon* ítélettel megszüntették azt a gyakorlatot, hogy a tagállamok külön előírásokkal, szabványokkal védjék nemzeti termékeiket. A kölcsönös elismerés alapvető támadást intézett a protekcionista jellegű nemzeti kereskedelemszabályozás ellen, és fordulópontnak tekinthető az áruk szabad áramlása valóban korlátozásmentes megteremtésében.

A kölcsönös elismerés lényegében egy új harmonizációs technikává vált a közösségi jogban, amit végül az Egységes Okmány a Szerződésben is intézményesített.

Annak érdekében ugyanakkor, hogy a kölcsönös előírás alapján ne mindig a legalacsonyabb szintű szabályozást nyújtó tagállam szabványaihoz és előírásaihoz kelljen alkalmazkodnia a többi tagállamnak, az EU szintjén alapos, kiterjedt és folyamatos harmonizáció folyik a szabványok, technikai előírások egységesítésére, közelítésére. Az Unió különösen a biztonsági követelmények meghatározásában aktív, keretszabályok lefektetésével.



A Bizottság pedig folyamatosan ellenőrzi ezek betartását. Erre azért is szükség van, hogy a tagállamok megbízhassanak a többi tagállam minőségellenőrzési tevékenységében, hiszen ez alapját képezi a kölcsönös elismerés érvényesülésének. Ha pedig a tagállamok új szabványokat, szabályokat kívánnak bevezetni, arról mindig tájékoztatniuk kell a Bizottságot.

### *A személyek szabad mozgása*

A Római Szerződés még nem biztosította a szabad mozgás általános jogát. Az eredeti Szerződés a közös piac megfelelő működésének biztosításából kiindulva csak a gazdaságilag aktív személyek (munkavállalók, önálló tevékenységet folytatók, szolgáltatást nyújtók) és családtagjaik szabad áramlását garantálta. Az évek során ez a helyzet fokozatosan változott, és végül a Maastrichti Szerződés tette alapjoggá az Unió minden polgárára vonatkozó – gazdasági aktivitástól független – mozgásszabadságot. A különböző csoportokra azonban továbbra is eltérő szabályok vonatkoznak, attól függően, hogy milyen formában végeznek kereső tevékenységet, illetve egyáltalán végeznek-e ilyet.

A kereső tevékenység céljából más tagállamba áttelepülőkre lényegében három eltérő szabadság vonatkozik. A munkavállalókra (mások által foglalkoztatottakra) a munkaerő szabad mozgása, az önálló foglalkoztatottakra vagy szabadfoglalkozásúakra (önálló tevékenységet folytatókra) a letelepedés szabadsága, míg a szolgáltatást nyújtókra inkább a szolgáltatás nyújtásának szabadsága (a szolgáltatások szabad áramlása) vonatkozik. A három csoport szabad mozgása ugyanakkor egyetlen alapelve épül: a hátrányos megkülönböztetés (diszkrimináció) tilalmára. Ez azt jelenti például, hogy a más tagállamból származó munkavállalók vagy vállalkozók ugyanazon jogokkal bírnak, mint a helyi munkavállalók és vállalkozók.

Hozzá kell tenni ugyanakkor, hogy a három szabadság – a munkaerő szabad áramlása, a letelepedés szabadsága, a szolgáltatásnyújtás szabadsága – nem korlátlan jogok, csupán azt jelentik, hogy a tagállamok a más tagállamokból származó (természetes vagy jogi) személyeket honos (természetes vagy jogi) személyeikhez hasonlóan kezelik.

A munkavállalók szabad mozgásának elve az egész integráció egyik alappillére. A munkaerő-mobilitás feltételeinek kiterjesztése egyrészt kiszélesíti a munkalehetőségek terét a munkavállalók számára, másrészt a munkaadók is könnyebben találhatnak megfelelő képzettségű szakembereket, amely végső soron javítja a foglalkoztatási helyzetet és a gazdaság hatékonyságát az egész Unióban. A munkavállalók szabad mozgását három feltétel akadályozhatja igazán: az egyik a diszkriminatív feltételek megléte a más tagállamból érkezőkkel szemben, a másik az olyan jogszabályok, adminisztratív intézkedések megléte, amelyek eltérő kötelezettségeket állapítanak meg a más tagállamból érkezőkre, a harmadik pedig a társadalombiztosítási rendszerek közötti koordináció hiánya lehet. Éppen ezért az uniós jogszabályok mindenekelőtt ezen akadályok felszámolását célozzák. A társadalombiztosítás esetében fontos kiemelni, hogy az uniós jog szerint az áttelepüléskor a megszerzett jogokat (illetve a felhalmozódott összegeket) a munkavállalók „magukkal viszik” és azok hozzáadódnak a másik tagállamban meglévő jogosultságaikhoz. A Szerződés célja nem az, hogy harmonizálják a tagállamok társadalombiztosítási rendszereit, hanem, hogy megteremtsék a szükséges koordinációt közöttük.

A munkavállalók szabad mozgása alól is léteznek ugyanakkor kivételek, amikor a Szerződés engedélyezi a külföldi munkavállalókkal szembeni korlátozásokat. Ilyen korlátozásokat egyrészt a közérdek, a közbiztonság és a közegészség védelmében, másrészt a közszolgáltatásban lehet érvényesíteni.

Az kereső tevékenységet folytató személyek szabad mozgásának biztosítása tekintetében külön kategóriába tartoznak az önálló tevékenységet folytatók (önálló vállalkozók). Ezeket a személyeket a letelepedés szabadsága illeti meg, ami azt jelenti, hogy bármelyik tagállamban joguk van arra, hogy tevékenységbe kezdjenek és azt folytassák, továbbá hogy vállalatokat alapítsanak és azokat igazgassák ugyanazon rendelkezések alapján, amelyek az adott tagállamban honos személyekre vonatkoznak.

A letelepedés szabadsága kiterjed a jogi személyekre is, ami megkönnyíti a fiókvállalatok, ügynökségek és leányvállalatok alapítását.

A letelepedés szabadságának legnagyobb akadálya – amely egyaránt érinti a szolgáltatások szabad nyújtását és bizonyos mértékben a munkavállalók szabad mozgását is – abból a problémából fakad, hogy gyakran egy adott tevékenység folytatásához speciális szakmai képzésre, illetve végzettségre lehet szükség. Ezért a tagállamok az áruk szabad áramlásánál már működő „kölsönös elismerés” elvét adaptálták e területre is, és a felsőoktatási diplomákról, valamint az egyéb szakképzésekről szóló jogszabályok keretében a diplomák és szakképzések kölcsönös elismerése így lényegében általános alapelvvé vált (mind az önálló tevékenységet folytatók, mind a munkavállalók esetében). Ugyanakkor bizonyos szakmák (pl. jogászok) esetében továbbra is kérni kell a helyi hatóságoknál a képzettség elismerését. Amennyiben a hatóságok jelentős eltérést állapítanak meg a képzettségben az oktatás hossza vagy tartalma szerint, akkor szakmai gyakorlat, kiegészítő képzés vagy viselkedési teszt egyikének elvégzését kérhetik.

A letelepedés szabadsága alól is vannak kivételek. A közérdek, a közbiztonság és a közegészség védelme érdekében a tagállamok megfelelően indokolt esetben itt is élhetnek – szigorúan a céllal arányban álló – korlátozásokkal. A Szerződés alapján kivételt képeznek továbbá azok a tevékenységek, amelyek – még ha csak alkalomszerűen is – hivatalos hatáskör gyakorlásához kapcsolódnak.

A *Lisszaboni Szerződés* kiterjeszti a szociális biztonságra vonatkozó harmonizációs kötelezettséget a migráns önálló vállalkozókra is. Ez az egyik olyan terület ugyanakkor, ahol vészfékháradékokat építettek a rendszerbe.

A *Maastrichti Szerződés* bevezetése óta a szabad mozgás joga immár – gazdasági aktivitástól függetlenül – az Unió minden állampolgárát megilleti. A személyek szabad mozgásának elve szerint az EU bármely állampolgárának alapjoga, hogy szabadon, korlátozások nélkül lépheti át a tagállamok közötti határokat. A rövidebb idejű tartózkodás (az utazás) mindenfajta korlátozás nélkül történik az uniós állampolgárok számára.

Három hónapos időtartamig bárki szabadon utazhat és tartózkodhat egy másik tagállamban. A szabad mozgás az utazási szabadságon kívül ugyanakkor magába foglalja a hosszabb tartózkodás, így a munkavállalás, a tanulás, a letelepedés és a tartózkodás szabadságát is. Ez egyben azt is jelenti, hogy az uniós polgárok szabadon választhatják meg lakóhelyüket az EU egész területén. Amennyiben azonban három hónapnál hosszabb ideig maradnak egy másik tagállamban, akkor tartózkodási engedélyre van szükségük. Ezek kiadása ugyanakkor automatikus, amennyiben teljesülnek bizonyos feltételek. Ezek a letelepedés céljától függően változnak. Eltérőek a szabályok attól függően, hogy valaki milyen céllal kíván tartósan egy másik tagállamban tartózkodni.

A szabad mozgást, a más tagállamba való utazást megkönnyíti, hogy a határellenőrzés nagy része megszűnt az Unióban. Azzal párhuzamosan, hogy a Schengeni Egyezményt és az alapján megszületett jogszabályokat az Amszterdami Szerződéssel integrálták az Európai Unióba, illetve a közösségi joganyagba – a két speciális helyzetű szigetország, az Egyesült Királyság és Írország kivételével – lényegében megszűnt a személyforgalom ellenőrzése a tagállamok közötti, azaz az Unión belüli határokon.

A személyek szabad mozgására vonatkozó jogszabályokat a Tanács és az Európai Parlament rendes jogalkotási eljárás keretében fogadja el.

### ***A szolgáltatásnyújtás szabadsága***

Szolgáltatásként az uniós jogban azon díjazás ellenében végzett tevékenységet értik, amely nem esik az áruk, a személyek és a tőke szabad mozgására vonatkozó előírások alá. A világosabb megkülönböztetés érdekében az uniós jog a szolgáltatások szabad nyújtása kategóriájába azokat a szolgáltatásokat helyezi, amelyek valamilyen határon átnyúló elemet tartalmaznak, azaz amelyek esetében a szolgáltatás nyújtója és igénybevevője nem azonos tagállamban honos.

A szolgáltatások szabad áramlására is vonatkozik a diszkrimináció tilalma. Azaz a tagállamok nem állíthatnak fel eltérő feltételeket azon szolgáltatók számára, akik egy másik tagállamból végzik tevékenységüket, illetve azon személyek számára, akik egy másik tagállamban vesznek igénybe szolgáltatásokat. Az Európai Bíróság ítéleteiben rámutatott arra is, hogy nemcsak a nyílt és burkolt diszkrimináció, de az olyan korlátozások is tilosak, amelyek ugyan mind a helyi, mind a külföldi szolgáltatókra (illetve szolgáltatások igénybevevőire) vonatkoznak, de különösen utóbbiak tevékenységét nehezíti meg, illetve teszi lehetetlenné. A szolgáltatásnyújtás szabadsága alól is léteznek kivételek, amelyek a szolgáltatások „határterület” jellegéből fakadóan a letelepedés szabadsága és az áruk szabad mozgása fejezeteknél tapasztalt kivételekből erednek. Így kivételt képeznek azok a szolgáltatási tevékenységek, amelyek közhatalom gyakorlásához kapcsolódnak; valamint a szabad mozgásra vonatkozó korlátozások alkalmazhatók a közérdek, a közbiztonság és a közegészség védelme érdekében.

A Lisszaboni Szerződés alapján a területen rendes jogalkotási eljárás keretében születnek döntések.

### *A tőke szabad mozgása*

A Szerződés tiltja mind a tagállamok, mind a tagállamok és harmadik országok között a tőke mozgásának és a fizetési műveleteknek mindenfajta korlátozását. Ez a tilalom kezdetben nem volt része a közösségi jognak. A Római Szerződés eredetileg a tőke és fizetési mozgásokat csak mint az áruk, a szolgáltatások és a munkaerő (személyek) szabad áramlásának kiegészítő jellegű szabadságaként kezelte. A Római Szerződés egykori 67. cikke szerint a tőke és a fizetések szabad mozgását csak addig a szintig kellett biztosítani, amíg azt a „közös piac megfelelő működése” megkövetelte. Az áruk, a szolgáltatások és a személyek szabad mozgásának ugyanis nem sok értelme lett volna, ha a másik tagállamban megtermelt profitot, megszerzett jövedelmet nem lehetett volna hazavinni.

Ennek megfelelően a közösségi jog sokáig a tőke szabad mozgásának többnyire olyan területeivel foglalkozott, mint ellenértékek (pl. munkabérek) határokon átnyúló átutalása.

Az egységes piac kiépítésének igénye, majd a gazdasági és monetáris unió célkitűzése hozott jelentős változást e területen, minek következtében a tőkemozgásokat akadályozó szabályozásokat nagyon gyorsan felszámolták. A tőke minden elemének szabad korlátozásmentes mozgásának megvalósítását erősítette, hogy azt a *Maastrichti Szerződés* egyben a gazdasági és monetáris unióhoz való csatlakozás előfeltételeként is meghatározta. Így a *GMU* második szakaszának kezdetére, 1994. január 1-jére lényegében mindenféle pénz- és tőkemozgást teljes mértékben liberalizáltak az Unión belül.

A tőke szabad áramlása alól is vannak általános kivételek. Így a tőke szabad mozgása nem sértheti a tagállamok azon jogát, hogy megelőzzék a nemzeti jogszabályok megsértését az adózás és a pénzügyi intézetek felügyelete terén, valamint a tőkemozgásokra vonatkozó – igazgatási és statisztikai célokat szolgáló – bejelentési kötelezettséggel összefüggésben. Emellett a tőke szabad mozgása is korlátozható a közérdek és a közbiztonság védelmében. Adóügyi korlátozó intézkedések is bevezethetők, amennyiben azokat valamely uniós célkitűzés indokolja és a belső piac működésével összeegyeztethetők. Ebben az esetben a tagállam kérésére a Tanács egyhangú döntéssel határoz.

A kül- és biztonságpolitika terén alkalmazott szankciók esetében a Tanács szintén korlátozhatja a tőkemozgásokat és a fizetési műveleteket harmadik országok vonatkozásában – sőt, a Tanács lépésének hiányában átmenetileg a tagállamok egyoldalú korlátozásokat is bevezethetnek.

A terrorizmus elleni küzdelem jegyében a Lisszaboni Szerződés új elemként azt is lehetővé teszi, hogy természetes vagy jogi személyek tulajdonát képező pénzügyi eszközöket befagyasszanak. Az erre vonatkozó szabályozást rendes jogalkotási eljárás keretében fogadják el.

*Fő szabály szerint* a tőke szabad mozgásával kapcsolatos döntéseket rendes jogalkotási eljárás keretében fogadja el a Tanács és az Európai Parlament.

A belső piac működéséhez kapcsolódik a négy alapszabadság mellett bizonyos adózási szabályok összehangolása. A Szerződés szerint a Tanács egyhangú döntéssel szabályokat fogadhat el a tagállami jogszabályok harmonizálására a forgalmi adók, a jövedéki adók és a közvetett adók terén, olyan mértékben, amennyiben azt a belső piac megfelelő működése megkívánja. A Tanács a verseny torzulásának elkerülésére hivatkozva is elfogadhat harmonizációt célzó intézkedéseket. A döntést a Tanács az Európai Parlamenttel és a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultáció után hozza meg.

## 6.2.2. Szociálpolitika

Már az 1957-es *Római Szerződés* is tartalmazott szociálpolitikával foglalkozó rendelkezéseket. A foglalkoztatás megkönnyítését célzó programok finanszírozására már 1958-ban létrejött az Európai Szociális alap. A terület azonban csak az *Egységes Európai Okmány* elfogadása után indult fejlődésnek. Ekkor merült fel ugyanis, hogy az Okmány piaci liberalizációs törekvései esetleg negatív hatással lehetnek a szociális vívmányokra, és ezt ellensúlyozandó, a tagállamok a szociálpolitika közösségi szintű megerősítése mellett foglaltak állást. Az erőfeszítések 1989-re hoztak eredményt, amikor elfogadásra került a munkavállalók alapvető szociális jogait tartalmazó *Szociális Charta*. A további előrelépést, a közösségi jog kiterjesztését azonban jó időre blokkolta az Egyesült Királyság, amely nem csatlakozott a Chartához (ez csak 1998-ban történt meg), és ellenezte a közösségi jogosítványok kiterjesztését a területen. A brit ellenállás eredményeként a Maastrichti Szerződés sem rendelkezett a területről, csupán egy nyilatkozatot sikerült a Szerződés szövegéhez csatolni. A nyilatkozat felemás megoldás volt, hiszen az elsődleges jogba nem emelte be a szociális területet, ugyanakkor lehetővé tette, hogy az EU tagállamai jogilag kötelező jogszabályokat fogadjanak el szociális kérdésekben.

A fordulatot az *Amszterdami Szerződés* hozta meg. Az Egyesült Királyság álláspontjának változásával a szociálpolitikai célkitűzések a közösségi joganyag részévé váltak. A brit csatlakozással a Szociális Charta is jogilag kötelező erőre emelkedett.

A korábbi szerződések rendelkezését a Lisszaboni Szerződés is átveszi, és megerősíti a szociálpolitikai alapelveket. A nők és férfiak közötti egyenlőség az EU alapértékévé válik, és az EU politikáira alkalmazandó általános alapelvek között megjelenik a szociális biztonság biztosítása és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem.

Az Unió a szociálpolitika terén a tagállamok közötti együttműködést segíti a tapasztalatcserét, információ-megosztást, bevált gyakorlatok cseréjét támogató kezdeményezésekkel. Az uniós kezdeményezések kiterjedhetnek a munkakörnyezet javítására és a munkavállalók biztonságának, egészségének védelmére; a munkafeltételek javítására; a munkavállalók szociális biztonságára; a munkaadók és munkavállalók érdekeinek képviselőire és kollektív védelmére; az egyenlő munkahelyi bánásmódra férfiak és nők esetére és számos más szociális és foglalkoztatási területre. A tagállami együttműködés elősegítése érdekében a Bizottság tanulmányokat készít, konferenciákat szervez a területen. Az EU elősegíti a szociális partnerek közötti párbeszédet is.

A szociálpolitika területén a rendes jogalkotási eljárás érvényesül négy terület kivételével. Ezek a munkavállalók szociális biztonsága és szociális védelme; a munkavállalók védelme munkaviszonyuk megszűnése esetén; a munkavállalók és munkaadók érdekvédelmi képviselői és kollektív védelme; valamint az EU területén legálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgár-ok foglalkoztatásának feltételei. Ezekben a területeken a Tanács az Európai Parlamenttel, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal, illetve a Régiók Bizottságával történt konzultáció után egyhangúlag dönt. A Lisszaboni Szerződés ugyanakkor lehetővé teszi ezen területek átvezetését is rendes jogalkotási eljárás alá, a szociális biztonság és szociális védelem kivételével.

### 6.2.3. Gazdasági, társadalmi és területi kohézió

Bár az Európai Gazdasági Közösség alapításakor még nem beszélhetünk közösségi regionális politikáról, a Római Szerződés már leszögezi: a tagállamok „egyesítik népeik gazdaságait, és előmozdítják azok harmonikus fejlődését, valamint csökkentik az egyes területek közötti különbségeket és a kedvezőtlenebb adottságú területek elmaradottságát”.

Az ötvenes években mindazonáltal az EGK tagországainak gazdasági fejlettsége viszonylag egyenletesnek mondható, és többé-kevésbé az is marad a nyolcvanas évekig (a kivételeket Dél-Olaszország és Írország egyes régiói jelentik). A jóval szegényebb „kék Európa” csatlakozása a Közösségekhez aztán jelentősen változtat ezen a képen (Görögország – 1981, Portugália és Spanyolország – 1986). A közösségi regionális politika a déli irányú bővítéseket követően kezd határozottabb formát ölteni.

Az egységes piac programját magába foglaló Egységes Európai Okmányban (1986) a gazdasági és szociális kohézió már mint az Európai Közösségek deklarált célja jelenik meg. Az egységes piac létrehozásából ugyanis a fejlettebb gazdaságú tagállamok nagyobb mértékben képesek profitálni, mint a kevésbé fejlettek, így a liberalizáció ez utóbbiak fokozódó lemaradásának veszélyét hordozza magában. A közös regionális politika ezért egyfajta kompenzációs mechanizmust vezet be, amely a gazdasági egyenlőtlenségeket igyekszik csökkenteni az elmaradottabb térségeknek juttatott költségvetési transfereken keresztül. A támogatás a strukturális alapok, illetve a Kohéziós Alap felhasználásával történik.

2007. január 1-jével a strukturális alapok száma négyről kettőre csökkent, így a strukturális alapok közé az Európai Regionális Fejlesztési Alapot és az Európai Szociális Alapot soroljuk.

Leváltásra kerültek a közös agrárpolitikához, illetve a közös halászati politikához kapcsolódó finanszírozási eszközök, és létrejött a közös agrárpolitika, illetve a közös halászati politika keretében működő Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap, valamint az Európai Halászati Alap.

A strukturális támogatásokat programokon keresztül lehet igénybe venni. Ilyen program például a területi együttműködést támogató *INTERREG*, vagy a strukturális nehézségekkel küzdő városok esetében az *URBAN*.

A monetáris unióra való fölkészülés jegyében 1993-ban a Maastrichti Szerződés hozta létre a Kohéziós Alapot. Mivel a Stabilitási és Növekedési Paktum szigorú költségvetési fegyelmet követel a monetáris unió tagjaitól, ezért a Kohéziós Alap olyan – elsősorban környezetvédelmi, ill. közlekedési infrastrukturális – nagyprojekteket finanszíroz, amelyek megvalósítására egyébként a fiskális fegyelem keretei között nem nyílna lehetőség. A Kohéziós Alapból azok a tagországok részesedhetnek, amelyek GDP-je nem éri el az EU GDP-átlagának 90 százalékát.

A 2007-2013-as pénzügyi időszakban a *regionális politika három fő célkitűzésre* épül:

- A „konvergencia” célkitűzés lényege a legkevésbé fejlett régiók és országok felzárkóztatását elősegítő, növekedést előidéző feltételek és tényezők javítása. Ez a célkitűzés azokra a régiókra vonatkozik, - ennek megfelelően azok a régiók igényelhetnek támogatást - ahol az egy főre eső GDP nem éri el az uniós átlag 75%-át.
- A „regionális versenyképesség és a foglalkoztatás” célkitűzés Unió többi régiója versenyképességének, valamint foglalkoztatási mutatóját célozná. A célkitűzés támogatásából minden, a konvergencia-célkitűzés által nem érintett térség részesülhetne.

A célkitűzés alapján nyújtott támogatások kettős megközelítésben erősítik a régió versenyképességét és vonzerejét. Először is a fejlesztési programok keretében a régiók az innováció, a tudásalapú társadalom, a vállalkozó szellem, a környezetvédelem valamint azok könnyített hozzáférhetőségével megelőzhetik és elősegíthetik a gazdasági változást.

Másodszor pedig a több és jobb minőségű munkahely teremtését szolgáló célkitűzés támogatása a munkaerő adaptálásával és a humánerőforrásban eszközölt beruházásokkal.

Az „európai területi együttműködés” célja, hogy közös helyi és regionális kezdeményezések révén tovább erősödjön a határokon átnyúló együttműködés, továbbá az integrált területfejlesztést elősegítő intézkedések révén a transznacionális és interregionális együttműködés, valamint a tapasztalatcsere.

A konvergencia-célkitűzés esetében Magyarország hét régiója közül hat ebbe a kategóriába esik. A kivételt a közép-magyarországi régió képezi, amelynek GDP-je a 2003-as bázisévben a megfelelő uniós mutató 89,7 százalékát tette ki. A versenyképesség-célkitűzés alapján ugyanakkor ez a régió is jogosult átmeneti és egyedi alapon nyújtott (ún. phasing-in) támogatásra. Összességében Magyarország, amelynek GDP-je 2003-ban az uniós átlag 54,9 százalékára rúgott, 22,4 milliárd eurónyi regionális támogatásra számíthat 2007 és 2013 között.

8. számú táblázat: Regionális támogatások a költségvetésben

| Regionális támogatások a 2007-2013-as költségvetésben<br>(Millió euró, 2006-os árakon) |              |             |  |                 |                                |          |
|--|--------------|-------------|--|-----------------|--------------------------------|----------|
| Konvergencia   |              |             | Regionális versenyképesség és foglalkoztatás |                 | Európai területi együttműködés | Összesen |
| Kohéziós Alap  | Konvergencia | Phasing-out | Phasing-in                                   | Versenyképesség |                                |          |
| 69 578   | 199 322      | 13 955      | 11409  | 43 556          | 8 723                          | 347 410  |
| 8 642  | 14 248       |             | 2031   |                 | 386                            | 25 307   |

#### 6.2.4. Mezőgazdaság és halászat

A közös mezőgazdasági politika (Common Agricultural Policy – CAP, magyarul KAP) a többi közösségi tevékenységtől elkülönülten, eltérő módon, a közös piac sajátos területeként jött létre. Céljait az 1957-es Római Szerződés öt pontban fektette le:

- a mezőgazdaság termelékenységének növelése;
- a mezőgazdasági lakosság részére megfelelő életszínvonal biztosítása;
- a piacok stabilizálása;
- az ellátás folyamatos biztosítása;
- a fogyasztók számára a kínálat elfogadható árszínvonalon való biztosítása.

A *közös agrárpolitika* létrehozásakor működtetésére önálló *alapelveket* is meghatároztak:

- Az egységes piac elve szerint a Közösségen belül a mezőgazdasági termékek egységes piacát kellett létrehozni, amely magába foglalta a mezőgazdasági termékek szabad mozgását, továbbá a versenyszabályok, a piaci rendtartások és az árszabályozás egységesítését.
- A közösségi preferencia elve szerint a Közösség belső agrárpiacának védelmet kellett élveznie a külső versennyel és a világpiaci árak hullámzásával szemben.
- A pénzügyi szolidaritás elve szerint a közös agrárpolitika finanszírozására közös pénzügyi alapot kellett teremteni.

Az alapelvek mentén a közös mezőgazdasági politika 1962-ben kezdte meg működését, 1967-re létrehozva a mezőgazdasági közös piacot, amely a belső vámok és mennyiségi korlátozások lebontására, az egymás közötti kereskedelem liberalizálására épült.

Ennek következtében felszámolták a nemzeti agrártámogatási rendszereket, és azokat közösségi szintre emelték. A kívülállókkal szemben egységes védelmi rendszert vezettek be. Az agrárpolitika finanszírozására közös pénzügyi alapként 1962-ben létrehozták az *Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alapot*, amelynek Garancia Szekciója az intervenciók politika, Orientációs Szekciója pedig a szerkezetátalakítás anyagi háttérének biztosítását szolgálta.

A *KAP* közösségi szinten folytatott támogatási politikaként jött létre, amely az első évtizedekben elsősorban ártámogatásokon keresztül valósult meg. A KAP komoly eredményeket tudott felmutatni a termelés volumene, a gazdálkodók jövedelme, valamint az élelmiszerárak terén, azonban a közös agrárpiacon rendtartás mind a Közösség, mind a világpiacon számára számos kedvezőtlen hatással is járt, ráadásul fenntartása meglehetősen költséges volt.

A fő problémát a közvetlen ártámogatás rendszere okozta. A külső és belső okok miatt a nyolcvanas évek végére elkerülhetetlen lett a mezőgazdasági politika reformja.

A KAP jelentős reformját a Tanács 1992-ben fogadta el. A *reform főbb pontjai* a következők voltak:

- A közösségi garantált árakat egy hároméves periódus során jelentős mértékben csökkentették. Ennek kompenzálására az árak mérséklésével párhuzamosan bevezették a jövedelemkompenzáció (más néven közvetlen kifizetések) rendszerét, amely azt jelenti, hogy a gazdák termelésüktől függetlenül közvetlen támogatásban részesülnek.
- A közvetlen kifizetéseket a gabonaszektor esetében ahhoz kötötték, hogy a gazdálkodók földterületeik egy részét vonják ki a termelésből, azaz ügortassanak.
- Kiemelt hangsúlyt kapott a környezet megővésének kérdése.
- A reform az idősebb termelők számára alternatívaként felkínálta a korengedményes nyugdíj lehetőségét.
- A reform rámutatott a mezőgazdaság egy olyan fontos céljára, amely a Római Szerződésben nem szerepelt. Eszerint az agrárszféra nem csupán termékeket hoz létre, hanem tájfelleg- és kultúrarculat-megőrző feladatai is vannak, amelyben a hagyományos európai családirtok-rendszernek kiemelkedő szerepe van.

Az 1992-es agrárreform hatására csökkent a mezőgazdasági kiadások aránya a közös költségvetésen belül. A nyolcvanas évekbeli kétharmados arányról a kilencvenes évek közepére a mezőgazdaság részesedése az EU-büdzsén 45-50%-ára mérséklődött. A reform összességében kedvező folyamatokat indított el a Közösség mezőgazdasági támogatáspolitikáján belül, ugyanakkor – mivel intézkedései nem voltak sem elég átfogóak, sem elég mélyrehatóak – annak fő ellentmondásait és legnagyobb problémáit mégsem tudta hosszú távra megoldani. A keleti bővítés kihívásait és a WTO-kötelezettségeket figyelembe véve az EU ezért az Agenda 2000 programcsomag egyik központi elemévé tette a mezőgazdasági politika átalakítását. Az 1999. március 24-25-i berlini csúcson elfogadott, a 2000-2006 közötti időszak költségvetéséről határozó Agenda 2000 az ártámogatások csökkentésével, a jövedelemkompenzáció további kiterjesztésével továbbvitte az 1992-es reformot, emellett pedig a vidékfejlesztést a KAP második pillérévé tette. Ugyanakkor az Agenda 2000 agrárreformja a fennálló termelési, szerkezeti viszonyokat alapvetően nem változtatta meg, ezért a bővítés hatásainak feldolgozása és a WTO elvárásainak való megfelelés érdekében, illetve az ezredfordulón az állampolgárokat, mint fogyasztókat egyre jobban aggasztó, az élelmiszerbiztonságot fenyegető válságok (pl. kerge marha-kór, száj és körömfájás, madárinfluenza) miatt 2003-ban újabb reformra került sor.

A 2003-as reform jelentősen csökkentette az ártámogatásokat, ugyanakkor a közvetlen kifizetéseket is szigorú környezetvédelmi, állat- és növény-egészségügyi, valamint higiénés szabályok betartásához kötötték.

A 2003-as reform legfőbb elemei:

- összevont gazdaság-támogatási rendszer, a termelés és a támogatás részleges szétválasztásával;
- közvetlen kifizetések fokozatos csökkentése;
- az uniós környezetvédelmi, állat- és növény-egészségügyi, állatjóléti és egyéb normáknak való megfelelés erősítése;
- a vidékfejlesztés erősítése.

A 2003-as agrárreformmal párhuzamosan új alapokra helyezték a halászati politikát is, amely ugyan a nyolcvanas évektől működött, mégsem sikerült megfelelő eredményeket elérnie a halállomány megőrzésében, a fenntartható halászat kialakításában. A reformoknak köszönhetően a halászati politika mindinkább elkülönült a mezőgazdasági politikától.

A reform keretében hosszabb távú tervezést vezettek be, lépéseket tettek a halászati kapacitások (flották) fejlesztését célzó állami támogatások visszaszorítására, fokozták az együttműködést az ellenőrző hatóságok között és célul tűzte ki a halászok jobb bevonását a halászati politika alakításába.

A 2003-as reformokat kiegészítették a 2007-2013-as pénzügyi időszakra vonatkozó keret költségvetés rendelkezései a finanszírozás terén. A KAP hagyományos támogatásainak finanszírozásáért az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap, a vidékfejlesztés támogatásáért pedig egy különálló eszköz, az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap felelt. 2007-ben a halászati finanszírozási eszközt is megújították: az Európai Halászati Alap a fenntartható flottaméret kialakítására, a struktúra-átalakításra és meghatározott iparágak (pl. feldolgozóipar) támogatására használható.

A mezőgazdasági és a halászati politika a Lisszaboni Szerződés alapján megosztott hatáskörbe tartozó politika. A döntések rendes jogalkotási eljárás születnek, ez alól csak az árakra, a lefölözésekre, a támogatásokra, a mennyiségi korlátozásokra, valamint a halászati lehetőségek elosztására vonatkozó rendelkezések a kivételek. Ezeken a területeken a Tanács egyedül dönt a Bizottság javaslata alapján.

### **6.2.5. Környezetvédelem**

A közösségi környezetvédelmi politika létrehozásáról az 1972-es párizsi csúcs döntött, de csak az Egységes Európai Okmány elfogadásával intézményesült. Az okmány a közös környezetvédelmi normák és határértékek elfogadására koncentrált.

A Maastrichti Szerződés tovább vitte az Egységes Okmány által elkezdett folyamatot és kiterjesztette a környezetvédelmi politika hatáskörét. A környezet védelme alapvető célkitűzéssé vált és uniós alapelv lett a fenntartható fejlődés elősegítése.

Az uniós környezetvédelmi politika célkitűzései a következők:

- a környezet minőségének megőrzése, védelme és javítása;
- az emberi egészség védelme;
- a természeti erőforrások körültekintő és ésszerű hasznosítása;
- a regionális és globális környezeti problémák kezelése nemzetközi összefogással;
- éghajlatváltozás elleni küzdelem (a Lisszaboni Szerződés vezeti be).

A környezetvédelmi politika egy sor alapelven alapul. Ezek a megelőzés elve, a szennyező fizet elv, az elővigyázatosság elve és a forrásnál történő helyreállítás elve.



Az uniós környezetvédelmi politika célja, hogy segítse a tagállamok környezetvédelmi tevékenységét, keretet biztosítson a tagállami törekvéseknek. Ennek érdekében az EU jogszabályokat és cselekvési terveket fogad el, illetve rendelkezésre bocsát pótlólagos forrásokat.

Az uniós környezetvédelmi politika kiterjed a levegőminőségre, a vízminőségre, a hulladékgazdálkodásra, a zajvédelemre, a nukleáris biztonságra, az állat- és növényvilág védelmére, valamint a vegyi anyagok ellenőrzésére. Ezekben a területeken az elmúlt évtizedekben jelentős mennyiségű uniós jogszabály született. A döntéseket általános szabály szerint a Tanács és az Európai Parlament rendes jogalkotási eljárás keretében fogadja el, néhány kivétellel. Ilyen kivétel például, ahol a Tanács egyhangú döntése szükséges, az környezetvédelmi adózásra vonatkozó kérdések, a földhasználatra vonatkozó szabályok, vagy az energiaellátás szerkezetére vonatkozó rendelkezések. A Lisszaboni Szerződés átvezető záradékkal lehetővé teszi, hogy ezeken a területeken is kiterjessék a tagállamok a minősített többségi döntéshozatalt az Európai parlament bevonása mellett.

### **6.2.6. Fogyasztóvédelem**

A fogyasztóvédelmi szabályokat közösségi szinten a környezetvédelmi szabályokkal egyidőben kezdték kidolgozni. 1973-ban már felállításra került egy fogyasztói tanácsadó bizottságot, amely mára Európai Fogyasztói Tanácsadó Csoport néven a legnagyobb fogyasztóvédelmi szervezeteket és a tagállamok képviselőit tömöríti, és rendszeresen konzultál az Európai Bizottsággal.

Az első fogyasztóvédelmi cselekvési programot a 1975-ben fogadta el a Bizottság, amely megfogalmazta az egészséghez és biztonsághoz, a kártérítéshez, a tájékoztatáshoz és képzéshez, valamint a gazdasági érdek védelméhez való jogot, mint a fogyasztóvédelmi politika alapelveit.

A fogyasztóvédelem uniós szintű szabályozásának nagy lökést adott az Egységes Európai Okmány, azonban közösségi szintre csak a Maastrichti Szerződés emelte a politikát. Az EK-Szerződés a fogyasztóvédelmet a politikák esetében alkalmazandó horizontális célkitűzéssé tette, és stabil jogi alapot biztosított további jogszabályok elfogadásához. A terület fejlődésében fontos momentum volt a BSE-válság, amely az élelmiszerbiztonság jelentőségének felértékelődéséhez vezetett. 2000-ben döntöttek az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság felállításáról.

A fogyasztóvédelem terén a jogszabályok rendes jogalkotási eljárásban születnek. A fogyasztóvédelem esetében fokozottan érvényesül az az alapelv, hogy az uniós szabályozás nem akadályozhatja a tagállamokat abban, hogy az uniós előírásoknál szigorúbb intézkedéseket hozzanak.

### **6.2.7. Közlekedés**

Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó 1957-es Római Szerződés a közlekedéspolitika területén kívánta megvalósítani az egyik legszorosabb együttműködést, mivel az áruk és személyek szabad mozgásának érvényesülése szempontjából alapvető fontosságú politikáról van szó.

A Római Szerződés előírta, hogy a nemzetközi forgalomra, illetve az átmenő forgalomra közös szabályokat állítsanak fel, továbbá a szolgáltatások szabad mozgásának függvényében, fogadják el azokat a jogszabályokat, amelyek lehetővé teszik a más tagállamokon belül is szolgáltató közlekedési vállalatok működését. Az egységes szabályozás kialakítása, a tagállami protekcionista rendszerek lebontása azonban igen lassan haladt. Az 1986-ban meghirdetett egységes piac koncepciója szolgáltatott végül alapot a közlekedés területén végbemenő jogharmonizációnak, mivel az megkövetelte a liberalizáció végrehajtását a közlekedés piacán is, s a program egyik meghatározó célja éppen a szállítás minden szektorában a szolgáltatások szabad mozgásának és versenyének biztosítása lett.

Bár ezt az egységes piac kitűzött határidejéig, 1993. január elsejéig nem sikerült maradéktalanul elérni, végül 1998-ra a közlekedés minden ágát (közúti, vasúti, tengeri, belvízi, légi) liberalizálták, amelynek keretében lehetővé vált a közlekedési vállalatoknak a más tagállamokban korlátozások nélkül történő üzletnyitása és működése (ún. *kabotázs*).

A közlekedéspolitika szempontjából a Maastrichti Szerződés hozott jelentős változtatásokat. Az infrastrukturális fejlesztésekre helyezett hangsúly és a környezetbarát közlekedés célkitűzése egyértelműen a vasút és a helyi tömegközlekedés fejlesztését helyezte előtérbe. A Maastrichti Szerződés határozottan fellépett a protekcionizmus ellen is a versenyszabályok kiterjesztésével.

A közlekedéspolitikában az intézmények szerepe az általános intézményi szabályozások szerint alakul, vagyis a Bizottságnak javaslattevő, döntés előkészítő szerepe van, kidolgozza az adott területre vonatkozó közösségi szabályokat, és felügyeli azok végrehajtását. A Tanács, mint döntéshozó szerv működik közre. Az Amszterdami szerződést követően a Parlament szerepe ezen a területen is megnövekedett, így ezt követően társdöntéshozóként, a Tanáccsal egyenrangú félként hozza döntéseit.

A Lisszaboni Szerződés a területet megosztott hatáskörbe utalja, és nagyobb változtatások nélkül átveszi a korábbi szabályozást. A Szerződés kitér arra, hogy Németország esetében, amely még a német újraegyesítéskor kapott mentességet a közös közlekedéspolitika alkalmazása alól, a Szerződés hatályba lépésétől számított öt éven belül megszüntethető a mentesség.

### **6.2.8. Transzeurópai hálózatok**

Az 1992-ben aláírt Maastrichti Szerződés hatására komoly változások indultak el a közösségi közlekedési politikában. A jogharmonizáció mellett mindinkább az infrastrukturális fejlesztésekre került a hangsúly, s a közlekedési politikába beemelték a környezeti szempontok figyelembe vételének szükségességét is. A Maastrichti Szerződés intézményesítette az egységes piac megteremtésével párhuzamosan felmerülő ún. transzeurópai hálózatok (Trans-European Network – TEN) programját is, amely a közlekedés, a telekommunikáció és az energia hálózatának közös, a nemzeti határokon átnyúló fejlesztését szolgálja.

A koncepció célja, hogy összekapcsolják egymással a meglévő nemzeti, regionális hálózatokat, kiépítsék a hiányzó vonalakat, valamint felszámolják a periférikus régiók elszigeteltségét.

A TEN programjának célkitűzése, hogy kiterjesszék a nemzeti hálózatok közötti átjárhatóságot, megszüntessék a szűk keresztmetszeteket és felszámolják a periféria országainak elszigeteltségét, ezáltal jobban integrált, versenyképesebb gazdaságot hozzanak létre. A fejlesztéseket a területen az EU kölcsöngaranciával és a Kohéziós Alap forrásaival támogatja.

### **6.2.9. Energia**

Az energiaügyek a Lisszaboni Szerződésben jelennek meg először külön politikaként. A terület legfontosabb célkitűzései a következők:

- az energiapiac működésének biztosítása;
- az energiaellátás biztonságának garantálása;
- energiahatékonyság és -takarékoság;
- új és megújuló energiaforrások alkalmazásának elősegítése;
- energiahálózatok összekapcsolása.

Az energiaellátás biztosítását a Szerződés kiemelt területként kezeli, szolidaritási kötelezettséget ró a tagállamokra arra az esetre, ha az energiaellátás tekintetében gondok lépnének fel. A Szerződés ezzel egyértelmű választ kíván adni az orosz-ukrán gázvita hatásaira.

Ugyanakkor a Szerződés arra is kitér, hogy az uniós rendelkezések nem akadályozhatják a tagállamokat az energiaforrások kihasználására vonatkozó szabályok meghozatalában, illetve nem befolyásolhatják a tagállamokat energiaellátásuk rendszerének meghatározásában. A területen a rendes jogalkotási eljárás érvényesül, csupán a kapcsolódó adózási kérdésekben marad meg a konzultációs eljárás és a tanácsi egyhangúság.

### 6.2.10. Szabadságon, biztonságon és jog érvényesülésén alapuló térség

Bel- és igazságügyi együttműködésről az Európai Közösségek eredeti szerződesei nem rendelkeztek, ehhez szükséges jogi alapot nem tartalmaztak. Az EK fő céljából, a közös (egységes) piac működtetéséből azonban már levezethető volt az erre vonatkozó törekvés. A belső piac egyik feltétele ugyanis a személyek szabad, korlátozások nélküli mozgása a tagállamok között. Ez az *alapelv* azonban számos biztonsági kockázatot is felvet, ami miatt megvalósítása elképzelhetetlen a bel- és igazságügyi szervek együttműködése nélkül. A határok és határellenőrzés nélküli egységes piac kialakításának igénye logikusan vetette fel az igényt, hogy a tagállamok intézményesítsék együttműködésüket a bel- és igazságügyek terén is. Ezt erősítette az a felismerés is, hogy a globalizáció korában a tagállamok belső biztonságát egyre jobban veszélyeztető illegális migráció, szervezett bűnözés, terrorizmus jelenségei ellen igazán csak közös fellépéssel lehet sikereket elérni.

Mindezek alapján határozták el a tagállamok az 1992-ben aláírt Maastrichti Szerződés kidolgozásakor, hogy a bel- és igazságügyi együttműködést az EU egyik elemévé teszik. Mivel azonban ez a terület mélyen érinti a tagállamok nemzeti szuverenitását, ezért nem kívánták a közösségi intézmények hatáskörébe utalni, hanem meghagyták saját fennhatóságuk alatt, és csak kormányközi szintű együttműködést határoztak el. Ennek eredményeként jött létre a bel- és igazságügyi együttműködés, az EU harmadik pillére, függetlenül a közösségi ügyektől, az első pillértől, illetve a szintén kormányközi alapon működő második pillértől, a közös kül- és biztonságpolitikai együttműködéstől.

Az 1992-ben aláírt Maastrichti Szerződés által létrehozott bel- és igazságügyi együttműködés körébe az alábbi területek kerültek: menekültügyi politika; tagállamok külső határainak ellenőrzése; bevándorlási politika és harmadik országok (nem-tagállamok) állampolgáraival kapcsolatos kérdések (ezen személyek belépése, kilépése, tagállamokon belüli forgalma, tartózkodása, bevándorlása, letelepedése, családjegyesítése, munkavállalása); kábítószer elleni küzdelem; nemzetközi csalások elleni küzdelem; igazságügyi együttműködés a polgári jog területén; igazságügyi együttműködés a büntetőjog területén; vámügyi együttműködés; rendőrségi együttműködés a terrorizmus, a kábítószer-kereskedelem és a nemzetközi bűnözés egyéb formái ellen, illetve ezek megelőzése céljából.

Az 1999. május 1-jén életbe lépett *Amszterdami Szerződés új alapra helyezte az Unió bel- és igazságügyi együttműködését*, mivel három jelentős mértékű változtatást eszközölt:

- A bel- és igazságügyi kérdések nagy részét (menekültügyi és bevándorlási politika, külső és belső határellenőrzés, igazságügyi együttműködés polgári jogi ügyekben) közösségiesítette, azaz a közösségi intézmények hatáskörébe utalva átemelte az első pillérbe. A Szerződés ötéves átmeneti periódust írt elő az egységes közösségi jog kidolgozására ezeken a területeken. Ennek megfelelően a Szerződés életbe lépésétől az ötéves időszak végéig létre kellett hozni az egységes határellenőrzési eljárást, az egységes vízumkiadási eljárást, meg kellett alkotni a menekültügy és a bevándorlási politika közösségi joganyagát, illetve a harmadik országok állampolgárai számára a belépés és tartózkodás egységes fel-tételeit.

- Az eredetileg az EU keretein kívül megszületett Schengeni Egyezményt és a schengeni acquist az Amszterdami Szerződés az Unió intézményi keretébe helyezte, a közösségi joganyag részévé tette. Ezáltal az EU-hoz csatlakozni kívánó államoknak is el kell azt fogadniuk.
- Az egyes területek első pillérbe emelésével a harmadik pillér az Amszterdami Szerződés életbe lépésével már csak a rendőrségi és bűnügyi együttműködés területeit foglalta magába. A szűkített harmadik pillér sem maradt azonban érintetlenül. A „szabadság, biztonság és igazság” területének meghirdetésével a bűnözés elleni küzdelem területén folytatott kooperáció az Amszterdami Szerződés hatására hangsúlyosabb szerepet kapott. A prioritási területek közé tartozott a szervezett bűnözés, a terrorizmus, az ember-, a gyermek-, a kábítószer- és fegyverkereskedelem, a csalás és a korrupció elleni küzdelem. Ezek érdekében a Szerződés szorgalmazta a hágai székhellyel 1999-ben létrehozott európai bűnügyi rendőrségi együttműködési szervezet, az Europol szerepének megerősítését. Az Amszterdami Szerződés új jogforrási rendet is bevezetett a leszűkített harmadik pillérben. Ezek szerint közös álláspontokat, kerethatározatokat, határozatokat és egyezményeket lehetett elfogadni a harmadik pillér területein.

A 2001. szeptember 11-i események újabb lökést adtak a terület továbbfejlesztésének. A tagállami erőfeszítések középpontjába a terrorizmus elleni küzdelem került, amely a korábbinál sokkal szorosabb együttműködést igényelt. Az *Europol* mellett ezért létrehozták a bírósági együttműködést támogató Európai Igazságügyi Együttműködési Egységet, vagyis az *Eurojustot*, és a rendőrségi együttműködést is megerősítették a Rendőrfőkapitányok munkacsoportjának felállításával. (Az Eurojustot a Nizzai Szerződés emelte be az elsődleges jogba.)

A rendőrségi és bírósági együttműködést a hírszerzőszolgálatok közötti koordinációval is kiegészítették. Fontos jogszabályok születtek a pénzmosás visszaszorítására is.

A terrortámadásra adott válaszok között az egyik legfontosabb az európai elfogatóparancs elfogadása volt. Az elfogatóparancs megkönnyítette büntetőeljárások során a letartóztatást és a kiadatást az EU egész területén. A kiadatásnak a letartóztatástól számított legkésőbb 90 napon belül meg kell történnie.

A Lisszaboni Szerződéssel a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség esetében tovább erősödik az uniós jelleg. A terület a megosztott hatáskörök között marad, de a pillér-szerkezet megszűnésével a korábbi harmadik pilléres (rendőrségi és bírósági együttműködés) témakörök elkülönülése megszűnik – a Lisszaboni Szerződés egységes keretben kezeli immár az érintett politikákat.

Az új szerződéses keretben általánossá válik a rendes jogalkotási eljárás ezen a politikai területen is. Három kivétel marad, ahol a Tanácsban továbbra is megmarad az egyhangúság: a rendőrségi együttműködésen belül az operatív együttműködés; a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés; valamint a családjogi együttműködés.

A Lisszaboni Szerződés értelmében szerepet kap az intézményesült Európai Tanács is, amely stratégiai iránymutatásokat fogad el a jogalkotási és operatív programok megalkotásához a szabadság, biztonság és jog területén.

Új elem a területen a szubszidiaritás elvének megerősítése a nemzeti parlamentek ellenőrzési jogosítványain keresztül.

A Szerződés rendelkezik arról, hogy a nemzeti parlamentek minden információhoz hozzáférjenek és megfelelő ellenőrzést gyakorolhassanak az Europol és az Eurojust esetében. Az ellenőrzésre vonatkozó szabályokat rendeletekben kell lefektetni.

### 6.2.11. Kutatás, technológiafejlesztés és úrkutatás

A kutatás és a technológiafejlesztés korábban is szerepelt az EU politikái között, az úrkutatásra vonatkozó uniós együttműködés jogi alapját a Lisszaboni Szerződés teremti meg. A három terület jellegzetessége, hogy a Szerződés kimondja, hogy az Unió hatáskörének gyakorlása nem szünteti meg a tagállamok hatáskörét a területen, vagyis az Unió és a tagállami hatáskör egymás mellett, párhuzamosan létezik.

Az úrkutatás, mint új politika területén az EU koordináló, összehangoló jogosítványokat kap: a tagállami törekvéseket kell közös célok alapján egy irányba terelnie. Az úrpolitika célja a világűr kutatásán és hasznosításán keresztül a tudományos és műszaki haladás előmozdítása és az ipari versenyképesség fokozása.

A kutatás és a technológiafejlesztés az Egységes Európai Okmánnyal került be a közösségi jogba, hiszen a nyolcvanas évekre nyilvánvalóvá vált, hogy a széttagozott tagállami struktúrák nem alkalmasak arra, hogy felvegyék a versenyt az Amerikai Egyesült Államok és Japán dominanciájával a területen. A politika közösségi szintre emelése az uniós közösségi ipari bázis megerősítését tűzte ki célul, és ezen keresztül az EK nemzetközi versenyképességét kívánta előmozdítani.

A kialakult gyakorlat szerint az uniós K+F területen többéves keretprogramokat fogadtak el az intézmények, amelyekhez uniós forrásokból pénzügyi eszközöket is biztosítottak, kiegészítve a tagállami támogatásokat. A legutóbbi hétéves kutatási keretprogram (2007-2013) költségvetése 50,5 milliárd euró, amelyet a nukleáris kutatás területén további források egészítenek ki. A rendelkezésre álló források alapján a kutatás-fejlesztés az EU harmadik legfontosabb politikája, hiszen a rendelkezésre álló uniós források tekintetében csak a mezőgazdasági politika, illetve a regionális politika előzi meg.

Az Unió a kutatási és fejlesztési együttműködés keretében a következő területeken lép fel:

- kutatási és technológia-fejlesztési programok végrehajtása a vállalkozásokkal, kutató központokkal és egyetemekkel, illetve az együttműködés fokozása ezen szereplők között;
- harmadik országokkal és nemzetközi szervezetekkel történő együttműködés előmozdítása a területen;
- az uniós kutatási, technológia-fejlesztési és demonstrációs tevékenységek eredményeinek terjesztése és hasznosítása;
- uniós kutatók képzésének és mobilitásának előmozdítása.

Az Uniós célkitűzései között hangsúlyosan megjelenik egy európai kutatási térség létrehozásának szükségessége, amely a kutatók, a tudományos ismeretek és a technológiák szabad áramlásán alapul. A kiemelt szereplők a kutatóintézetek és az egyetemek, a Lisszaboni Szerződés elsősorban ezek esetében próbálja a nemzetközi együttműködést kiterjeszteni.

A kutatási térség létrehozására irányuló rendelkezéseket, a kutatási keretprogramokat, illetve az azok végrehajtásához szükséges döntéseket az EU rendes jogalkotási eljárás keretében hozza.

### 6.2.12. Fejlesztési együttműködés és humanitárius segítségnyújtás

A fejlesztési együttműködés kezdetben a Közösségek alapító államain keresztül valósult meg, a gyarmatok és volt gyarmatok irányába. A volt gyarmatok jelentős nyersanyag termelőkként és felvevő piacokként is több szállal kötődtek az EGK országaihoz, az EGK általában speciális, preferenciális elbánásban részesítette őket.

A fejlesztési politika, mint tágabb értelemben vett közösségi politika a Maastrichti Szerződés elfogadásával került be a közösségi jogba.

A közösségi fejlesztési politika célja az, hogy a tagállami erőfeszítéseket kiegészítve hozzájáruljon a fejlődő országok fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődéséhez, biztosítsa a fejlődő országok integrációját a világpiacba, fellépjen a szegénység ellen, és segítse az általános demokratikus és emberi jogi normák átvételét és betartását. Az uniós fejlesztési politika fontos általános célkitűzésévé válik a Lisszaboni Szerződéssel a nemzetközi biztonság megerősítése, a konfliktusok megelőzése és a katasztrófákkal sújtott térségek megsegítése. A fejlesztések a területek széles skáláján valósulnak meg, célozhatnak átfogó strukturális vagy intézményi átalakításokat, erősíthetik a szociális ellátó rendszereket, vagy finanszírozhatnak konkrét projekteket az ivóvíz-ellátás, az élelmiszer-ellátás vagy a környezetvédelem területén.

Az uniós fejlesztési politika segélyeken és egyéb kereskedelmi eszközökön keresztül valósul meg. A támogatásokat, segélyeket vagy szerződéses keretek között (pl. AKCS-EU Partnerség, Keleti Partnerség, Euro-mediterrán Unió) vagy egyedi alapon ítéli meg az EU. A forrásokat az Európai Fejlesztési Alap (EFA) támogatásai, az Európai Beruházási Bank kedvezményes hitelei, vagy az EU költségvetése biztosítja.

A kereskedelmi eszközök alatt általában preferenciális elbánást biztosító nemzetközi egyezményeket (pl. *Cotonoui Megállapodás*) vagy nemzetközi együttműködés (WTO) alapján kialakított vámkedvezményeket kell érteni.

A fejlesztési politikához kapcsolódóan a Lisszaboni Szerződés a humanitárius segítségnyújtást is beemeli az elsődleges jogba. A politika célja, hogy humanitárius katasztrófák esetén gyorsan mozgósítható forrásokat biztosítson az áldozatok megsegítésére. A Szerződés létrehozta továbbá az Európai Humanitárius Segítségnyújtási Hadtestet, amely fiatal önkéntesek koordinációját végzi humanitárius segítségnyújtás során.

A kutatás-fejlesztés mellett ez a másik olyan terület, ahol az Unió szabályozása nem jelenti azt, hogy a terület uniós hatáskörbe kerül, vagyis az uniós és a tagállami kompetenciák egymás mellett párhuzamosan léteznek. A tagállamok szabadon köthetnek például két- vagy többoldalú megállapodásokat a humanitárius segítségnyújtás területén.

A területen a rendes jogalkotási eljárás az általános döntéshozatali metódus.

### **6.3. Gazdaságpolitikák és foglalkoztatáspolitikák összehangolása**

A gazdaság- és foglalkoztatáspolitikák összehangolása az Unió szintjén jelentkező feladat, amely egyik más politikába sem illeszthető be. A gazdaság- és foglalkoztatáspolitikák keretében a tagállamok összehangolják tevékenységüket a fenntartható, kiegyensúlyozott gazdasági fejlődés érdekében, a szociális védelem és a foglalkoztatottság magas szintje mellett, az Unió versenyképességének növelése céljából. Fontos új elem, hogy a gazdaságpolitikák összehangolását érintő szabályok között a Lisszaboni Szerződés energiaellátásra vonatkozó szolidaritást is bevezet.

A Lisszaboni Szerződés vonatkozó rendelkezései nem tartalmaznak utalásokat az eurózóna tag-államaira, rájuk külön rendelkezések tartoznak.

A gazdaságpolitikai koordináció keretében a Tanács ún. átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásokat fogad el, melyek megmutatják, hogy a versenyképesség növelése érdekében a tagállamoknak milyen lépéseket kell tenniük. Ezután a végrehajtás, a megvalósítás a tagállamok feladata, a Tanács csak azt ellenőrzi, hogy az iránymutatásokban foglaltakat a tagállamok teljesítik-e. Erről rendszeres értékelést készít. Ha a Tanács úgy látja, hogy valamely tagállam nem tesz eleget az iránymutatásokban foglaltaknak, és esetleg ezzel a gazdasági és Monetáris Unió stabilitását is veszélyezteti, ajánlásokat fogadhat el, amelyet az adott tagállamnak figyelembe kell vennie. Az ajánlás elfogadása során az érintett tagállam nem vesz részt a szavazáson. A Tanács ebben az esetben a Bizottság által kiadott figyelmeztetés alapján jár el, az ún. többoldalú felügyeleti eljárás keretében.

A gazdaságpolitikai együttműködés uniós koordinálásához kapcsolódó kiemelt kezdeményezés a lisszaboni stratégia, amely gazdasági, szociális, környezetvédelmi és energiaügyi célkitűzésekkel próbálja a tagállami erőfeszítéseket egy irányba fordítani. A lisszaboni stratégiát az **EU2020 stratégia** váltja.

A lisszaboni stratégiához kapcsolódóan az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások rendszere is megújult. A korábban évente elfogadott gazdasági iránymutatásokat a foglalkoztatási célkitűzések figyelembe vételével hároméves ún. integrált iránymutatások váltották, amelyek az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások mellett foglalkoztatási iránymutatásokat is tartalmaznak. Az integrált iránymutatások alapján a tagállamok nemzeti reformprogramokat, a Bizottság pedig lisszaboni programot fogad el. Az Európai Tanács tavaszi rendes ülésén a hangsúlyt lisszaboni stratégia megvitatására helyezi, és ennek keretében évente felülvizsgálja az integrált iránymutatásokat, és ha szükséges, módosítja azokat.

#### **6.4. Közös kül- és biztonságpolitika**

A tagállamok külpolitikáját az 1992-es Maastrichti Szerződés helyezte új alapokra, miután az Európai Unió második pillérévé tette az ún. közös kül- és biztonságpolitikát (Common Foreign and Security Policy - KKBP, magyarul KKBP), amely a közösségi pillértől eltérő, tisztán kormányközi alapú együttműködésként jött létre, önálló döntéshozatali rendszerrel és jogi aktusokkal. A KKBP működési elvei szerint a tagállamok minden általános jelentőségű kül- és biztonságpolitikai kérdésről tájékoztatják egymást, és egyeztetik magatartásukat. A közös kül- és biztonságpolitika célja az EU közös értékeinek, érdekeinek és függetlenségének védelme, az ENSZ Alapokmánnal összhangban. A közös kül- és biztonságpolitika hozzá kíván járulni az EU biztonságához, a béke és a nemzetközi biztonság megteremtéséhez, illetve az emberi jogok és a demokrácia értékeinek terjesztéséhez.

A második pillér első éveinek működéséről ugyanakkor aligha lehetett elmondani, hogy létrejött volna „valódi” közös külpolitika. A közös fellépés több esetben is kudarcot vallott, s különösen a Jugoszláviával kapcsolatos tétlenség, az egységes álláspont kialakításának hiánya nyomja rá bélyegét a kilencvenes évtized első felére. Ebben az időszakban Európa nem volt képes mindig „egyetlen hangon” megszólalni, miután nem volt olyan intézménye, személye, aki egymagában kompetensen képviselte volna az európai álláspontot, ráadásul a közös álláspontok megszületését akadályozta a kötelező konszenzus igénye is.

Az 1997-ben aláírt Amszterdami Szerződés ezért a hatékonyabb közös külpolitikai megjelenés megteremtése érdekében hozzájárult a második pillér döntéshozatali és jogforrási rendjéhez.

Új jogforrásként bevezette az alapelveket, iránymutatásokat lefektető ún. közös stratégiákat, amelyek egy adott országra, régióra, külpolitikai területre vonatkozó, követendő politikai irányvonalakat határozzák meg.

A közös külpolitikai cselekvés eredményességét igyekezett növelni a Szerződés által bevezetett konstruktív tartózkodás intézménye is. Ez lehetővé tette, hogy amennyiben egy tagállam valamilyen okból kifolyólag nem akar részt venni egy közös akcióban, de nem akarja azt megakadályozni sem, akkor tartózkodásával nem gátolja meg a többiek számára a közös cselekvést, miközben neki sem kell ahhoz csatlakoznia. A közös európai külpolitikai hang és arculat egységesebb és markánsabb megjelenítése érdekében az Amszterdami Szerződés bevezette a magas rangú kül- és biztonságpolitikai képviselői posztot, amelyet a Tanács főtítkára töltött be.

Az Amszterdami Szerződést követően is napirenden maradt ugyanakkor a közös kül- és biztonságpolitika további, mindenekelőtt védelmi, katonai oldalról történő megerősítésének szükségessége.

Az 1999. június 3-4-i kölni csúcson az EU-tagállamok úgy határoztak, hogy az Európai Unió létrehozza az ún. európai biztonság- és védelempolitikát (ma már közös biztonság- és védelempolitikának hívják, KBVP), amelynek keretében átveszi, és a gyakorlatban is kiépíti a Nyugat-Európai Unió hatáskörébe tartozó (de a gyakorlatban nem működő) válságkezelési feladatait, amelyek a következők: humanitárius és mentési feladatok; békefenntartás; harcoló alakulatok bevetése válságkezelés céljából, beleértve a béketeremtést is (ún. petersbergi feladatok).

A tagállamok az 1999. december 10-11. helsinki csúcson próbálták meg konkrét feladatok formájában meghatározni a Kölnben megfogalmazott elképzeléseket.

A helsinki csúcson hozott döntés szerint a tagállamoknak 2003-ra képesnek kell lenniük egy, a szükséges parancsnoki, logisztikai, hírszerzési kapacitásokkal rendelkező, 50-60.000 fős, a válságkezelési feladatok teljes skáláját kezelni tudó, ún. gyorsreagálású katonai erő felállítására, amely 60 napon belül telepíthető, és legalább egy éven keresztül fenntartható. A tagállamok megerősítették ugyanakkor, hogy a cél nem egy európai hadsereg, hanem egy válságkezelésre alkalmas, szükség esetén bevethető többnemzetiségű haderő létrehozása. Ezt követően a tagállamok följánlási konferenciákat rendeztek a szükséges személyi állomány (2000. november), ill. a szükséges felszerelés (2001. november) biztosításának érdekében. Hamarosan az EU történetének első katonai akciójára is sor került: 2003 áprilisában az EU átvette a korábbi jugoszláv tagköztársaságban, Macedóniában a békefenntartás feladatait a NATO-tól. Azóta még 23 katonai és polgári missziót kezdeményezett az EU.

A helsinki döntés értelmében új intézményeket is felállítottak a Tanácson belül a második pillér működtetésére. Ezek a következők:

- **Politikai és Biztonsági Bizottság:** Nagyköveti szintű testület, amely az Általános Ügyek Tanácsa fennhatósága alá tartozik, és politikai, valamint stratégiai irányítást végez a KKBP és az KBVP teljes területén, folyamatos politikai párbeszédet biztosít a tagállamok között, ajánlásokat tesz a Külügyek Tanácsa számára, továbbá irányítja a Katonai Bizottság munkáját is.
- **Katonai Bizottság:** A vezérkari főnökök katonai képviselőiből álló intézmény, amely javaslatokat terjeszt a Politikai és Biztonsági Bizottság elé, és katonai tanácsadó szervként működik mellette. A testület szükség szerint a vezérkari főnökök szintjén is ülészik.
- **Katonai Törzs:** Katonai szakértőkből álló testület, amely a válságkezelő akciók katonai tervezéséért, helyzetelemzéséért, levezényléséért felelős. Feladatait a Katonai Bizottság irányítása szerint végzi.

A Lisszaboni Szerződés az intézményrendszer tekintetében újabb elemeket vezetett be. Létrehozta a külügyi és biztonságpolitikai főképviseleti posztot, és a főképviselet támogatására döntött az Európai Külügyi Szolgálat felállításáról. Az önálló intézménnyé váló Európai Tanács pedig továbbra is a stratégiaalkotásban játszik majd szerepet. A volt második pilléres területeken az Unió általános iránymutatásokat és határozatokat fogad el. A két jogi aktus közül az elsőt az Európai Tanács fogadja el. Az általános iránymutatások stratégiai célkitűzéseket tartalmaznak a kül- és biztonságpolitika területén. Határozatot az Európai Tanács vagy a tanács fogadhat el az általános iránymutatások végrehajtására.

A kül- és biztonságpolitika terén a tagállamok, illetve a külügyi és biztonságpolitikai főképviselet kezdeményezhetnek döntéseket. A döntést a Tanács vagy az Európai Tanács fogadja el kezdeményezésük alapján, konszenzussal. A közös kül- és biztonságpolitika jövőjét azonban alapvetően befolyásolhatja, hogy a Lisszaboni Szerződés lehetővé teszi a minősített többségi szavazás bevezetését a területen egy különleges átvezető záradékkal. A minősített többség kiterjesztése a politikai integráció új szintjét jelentené, egy olyan együttműködést, amelyet eddig az egyhangú döntéshozatal akadályozott. Megjegyzendő azonban, hogy a katonai és védelmi vonatkozású kérdésekben az átvezető záradék nem alkalmazható.



## 6.5. Az EU támogató, összehangoló és kiegészítő hatásköre

Az Unió számos politikai területeken rendelkezik a korábbiaknál gyengébb, de fontos hatáskörökkel. Ezen politikák általában tagállami hatáskörbe tartoznak, azonban az EU elősegítheti a tagállamok együttműködését a területen stratégiák kialakításának szorgalmazásával, az információ- és tapasztalat-megosztás elősegítésével, valamint bátoríthatja az együttműködést. Az érintett területek a következők:

- **Emberi egészség védelme:** A Szerződés népegészségügyi rendelkezései közül a közös biztonsági kockázatok kezelését megosztott hatáskörbe, az emberi egészség védelmét támogató, kiegészítő hatáskörbe utalja. A rendelkezések szerint az emberi egészség magas szintű védelme minden politika esetében alkalmazandó horizontális alapelv. A politika keretében az EU intézkedéseket fogadhat el a gyógyszerek és gyógyászati eszközök magas szintű minőségi és biztonsági előírásainak megállapítására. Az EU ösztönző intézkedéseket fogadhat el általános közegészségügyi problémák (pl. dohányzás, alkoholizmus) kezelésére. Új feladatként jelenik meg a Lisszaboni Szerződésben a határokon átnyúló súlyos egészségügyi veszélyek korai előrejelzése.
- **Iparpolitika:** Az iparpolitika alapvető feladata az európai ipar versenyképességének biztosítása a világgazdaságban. Az iparpolitika céljai között az ipar alkalmazkodási képességének javítása, a vállalkozásoknak kedvező környezet kialakítása, a vállalkozások közötti együttműködések támogatása, illetve a kutatás-fejlesztés jobb kihasználása szerepel. A Bizottság a területen a nyílt koordináció keretében iránymutatásokat és mutatókat állapíthat meg és ösztönözheti a bevált gyakorlatok tagállamok közötti cseréjét.
- **Kultúra:** A kulturális sokszínűség megőrzése az EU általános célkitűzései között szerepel. A tagállami együttműködést a következő területen ösztönözheti az EU: európai kultúra terjesztése, kulturális örökség védelme, kulturális csere, európai népek történelmének és kultúrájának ismertetése, művészeti és irodalmi alkotások támogatása.
- **Idegenforgalom:** Az EU szerepe elsősorban az, hogy az idegenforgalmi szektorban működő vállalkozások versenyképességének biztosítása érdekében előmozdítsa a tagállamok közötti együttműködést.
- **Oktatás, szakképzés, ifjúság, sport:** Ezen politikák esetében az EU uniós programokat indíthat, illetve közös célkitűzéseket állapíthat meg. Az EU különösen az Unió nyelveinek oktatása, a diákok és tanárok mobilitása, az oktatási intézmények közötti együttműködés előmozdítása, a távoktatás fejlesztése, illetve az oktatási rendszerekre vonatkozó információk elérhetővé tétele terén fogadhat el intézkedéseket. A szakképzés terén további cél a szakképzés által az ipari versenyképesség fokozása, a szakképzésben résztvevők mobilitásának fokozása, a szakképzési intézmények és a vállalatok együttműködésének támogatása. A sport új területként jelenik meg az Unió tevékenységében. Az EU elő kívánja segíteni az európai sport tisztaságát és nyitottságát, valamint a sport területén aktív szervezetek együttműködését. A versenyzők fizikai és szellemi épségének megőrzése is célként jelenik meg.
- **Polgári védelem:** A területre vonatkozó rendelkezések célja az ember okozta vagy természeti katasztrófák megelőzése. Az EU előmozdíja a polgári védelemben dolgozók felkészítését, együttműködését. A politika a Lisszaboni Szerződésben jelenik meg először.
- **Igazgatási együttműködés:** Az együttműködés célja az uniós jog hatékony tagállami végrehajtása. Az EU támogatja ezért azokat az erőfeszítéseket, amelyek az uniós jog végrehajtása érdekében a közigazgatási kapacitások javítását célozzák. A támogatás fő területei az tapasztalatcsere, a köztisztviselők cseréjének elősegítése, illetve képzési programok.

**Ismeret-ellenőrző kérdések:**

- Melyek az EU kizárólagos hatáskörébe tartozó politikák?
- Melyek a megosztott hatáskörbe tartozó politikák?
- Melyek a Lisszaboni Szerződés által bevezetett új politikai területek?
- Ismertesse a belső piacra vonatkozó szabályozást!
- Ismertesse az eurózóna monetáris politikájára vonatkozó szabályozást!

## **7. Magyarország az Európai Unióban**

### **7.1. Magyarország és az EU kapcsolatainak alakulása**

A szovjet rendszer összeomlása a nyolcvanas évek végén megteremtette a kapcsolatok rendezésének lehetőségét Európa keleti és nyugati fele között. Magyarország és az Európai Közösségek 1988. augusztus 8-án vették föl a diplomáciai kapcsolatokat. A magyarországi rendszerváltó erők között konszenzus uralkodott: a demokrácia és a jogállamiság kiépítését, valamint a piacgazdaságra való áttérést az ország európai integrációjának kell kísérnie. Ennek megfelelően hazánk először a társult tagság, majd pár évvel később a teljes jogú tagság kérelmével fordult az EK-hoz, illetve az EU-hoz.

#### **7.1.1. Európai Megállapodás – Magyar-EK Társulási Szerződés**

A társult tagságról 1990 decemberében kezdődtek meg a tárgyalások Magyarország és az EK között, s egy évvel később, **1991. december 16-án az Európai Megállapodások aláírásával** fejeződtek be. Magyarország a társulási szerződésben már egyértelművé tette, hogy végső célja a teljes jogú tagság elnyerése. A **szerződés a következő célokat** foglalta magába:

- az ipari termékek szabad kereskedelmének megteremtése;
- kölcsönös kedvezmények nyújtása a mezőgazdasági termékek kereskedelmét illetően;
- a tőke, a szolgáltatások és a munkaerő szabad áramlásának fokozatos liberalizálása;
- az együttműködés elmélyítése a különböző ágazatokban (közlekedés, környezetvédelem, transz-európai hálózatok, kutatás, kultúra, oktatás stb.);
- szorosabb politikai párbeszéd kialakítása.

Az 1994. évi I. törvénnyel kihirdetett Európai Megállapodás kereskedelmi rendelkezései (Ideiglenes Megállapodás) 1992. március 1-én, míg a törzsdokumentum 1994. február 1-én lépett hatályba, s Magyarország uniós csatlakozásának pillanatáig az EU-magyar kapcsolatok jogi alapját és keretét képezte.

#### **7.1.2. Út a csatlakozási tárgyalások megkezdéséig**

Két hónappal az **Európai Megállapodás hatályba lépését követően**, 1994. április 1-én a **magyar kormány** – a volt szocialista országok közül elsőként – **benyújtotta** Magyarország teljes jogú **tagság iránti kérelmét** az EU Tanácsához. Az erre vonatkozó fölhatalmazást az országgyűlés egy héttel korábban gyakorlatilag egyhangúlag adta meg. A kérelmet a Tanács tudomásul vette, és – a Maastrichti Szerződés új tagországok felvételének eljárását szabályozó 49. cikkelye alapján – felkérte az Európai Bizottságot, hogy készítsen **országvéleményt** a kérelmet benyújtó országok (ekkor Lengyelország és Magyarország) tagságra való alkalmasságáról. A Szerződés értelmében a Tanács az országvélemény ismeretében – de általa nem kötötten – konszenzussal dönt a kérelem elfogadásáról vagy elutasításáról. Amennyiben állásfoglalása pozitív, megkezdődhetnek a csatlakozási tárgyalások.

1995-től kezdődően folyamatosan megérkeztek a Tanácshoz a többi közép- és kelet-európai társult ország csatlakozási kérelmei is. Magyarország – és a többi társult ország – 1996 áprilisában egy százötven oldalas kérdőívet kapott az Európai Bizottságtól, amely 23 témakörben kért információkat, adatokat, helyzetjelentést a magyar társadalomról, a gazdaság állapotáról, a jogszabályi környezetről és az intézményi háttérrel. Magyarország több mint négyezer oldalas angol nyelvű válaszát három hónappal később nyújtotta be a Bizottsághoz.

A Bizottság a kapott válaszokat az 1993-ban megfogalmazott ún. *koppenhágai kritériumok* tükrében értékelte. Magyarország számára az „érettségi vizsga” összességében jól sikerült.

A koppenhágai kritériumok közül az elsőt, a demokráciára, az emberi és kisebbségi jogok tiszteletben tartására, valamint a jogállamiságra vonatkozó politikai feltételcsoportot a Bizottság teljesítettnek minősítette. A piacgazdaságra vonatkozó gazdasági, valamint a közösségi joganyag átvételére és alkalmazására vonatkozó jogharmonizációs és adminisztratív kritériumok teljesítését illetően Magyarország ugyancsak az egyik legjobb értékelést kapta a tagsági kérelmet benyújtott közép- és kelet-európai államok közül.

A Bizottság az országjelentések alapján végül Ciprus mellett a következő öt volt szocialista ország esetében javasolta a csatlakozási tárgyalások megkezdését: Csehország, Észtország, Lengyelország, Magyarország és Szlovénia.

### 7.1.3. Út a csatlakozási tárgyalások megkezdésétől a csatlakozásig

#### *A csatlakozási tárgyalások menete*

Az uniós csatlakozási tárgyalások alapvetően két jól elkülöníthető szakaszból állnak:

- az uniós joganyag átvilágításából (acquis screening), illetve.
- az „érdemi” tárgyalásokból.

Az első, technikai jellegű szakaszban a Tanács felhatalmazása alapján az Európai Bizottság összeveti a 35 fejezetre tagolt uniós joganyagot a tagjelölt országok vonatkozó jogszabályaival. A Bizottság az átvilágításról részletesen beszámol a Tanácsnak, és jelzi, hogy az egyes fejezetek esetében megindulhatnak-e a tárgyalások, vagy előtte a csatlakozó országot bizonyos nyitó feltételek (opening benchmarks) teljesítésére kell kötelezni. Ilyen nyitó feltétel lehet például egy cselekvési terv elfogadása az adott területre vonatkozóan.

Ha a csatlakozni vágyó ország felkészültsége magas szintű, akkor a tárgyalások megnyitásakor a Bizottság javasolhatja záró feltételek teljesítését, amelyek elérése esetén az adott fejezet lezárható. Ilyen feltétel lehet például egy konkrét jogszabály átültetésére vonatkozó menetrend.

A tárgyalások „érdemi” szakaszában a tagjelölt ország eljuttatja a tárgyalási álláspontját a Bizottsághoz, amelyben részletezi, hogy milyen feltételek mellett és mennyi időn belül kívánja vagy tudja az uniós joganyagot átvenni vagy végrehajtani. Az EB ezt alapul véve kidolgozza az EU közös álláspontját, amelyet a tagállamok konszenzussal fogadnak el. A két dokumentum képezi a tárgyalások kiindulópontját.

Az „érdemi” tárgyalások során EU-t már nem a Bizottság, hanem a tagállamok képviselik, tehát a tagjelölt ország kormánya a tagállamok kormányainak képviselőivel tárgyal kormányközi konferencia keretében. Itt dől el, hogy a leendő új tag milyen feltételek mellett csatlakozhat az EU-hoz: milyen tartalmú és időtartamú átmeneti mentességeket sikerül szereznie, milyen befizetési kötelezettségeknek kell majd eleget tennie, illetve milyen uniós támogatásokra számíthat.

A tárgyalások fejezetről fejezetre haladnak. Egy időben természetesen több fejezet is nyitva lehet. Ha egy fejezetben minden vitatott pont tisztázódik, akkor félreteszik, ideiglenesen lezártnak nyilvánítják. A hangsúly az ideiglenesen van, mivel a csatlakozási szerződések aláírása előtt még minden eredmény képlékeny, bármely fejezetet ismét elő lehet venni, újra lehet tárgyalni.

A tárgyalások befejeztével, közvetlenül a csatlakozási szerződések aláírása előtt, az Európai Parlament hozzájárulási eljárás keretében szavaz a szerződéstervezetről. Amennyiben az EP szabad utat jelez, a tagállamok, illetve a tagjelölt ország állam- és kormányfői aláírják a szerződést, és megkezdődhet a ratifikációs procedúra a tagjelölt országban és a tagállamokban.

A csatlakozási tárgyalások Magyarország és az Európai Unió között 1998. március 31-én kezdődtek meg. A magyar tárgyalódelegáció vezetője a külügyminiszter volt, helyettese az ún. főtárgyaló, azaz az EK-hoz akkreditált, így folyamatosan Brüsszelben tartózkodó nagykövet. Magyarország tárgyalási pozícióját a kormány hagyta jóvá, de a tárgyalások előkészítésében részt vett a teljes kormányapparátus, és bevonták az érintett érdekvédelmi és szakmai szervezeteket is. A koordinációs teendőket a Külügyminisztérium Integrációs Államtitkársága látta el. A folyamat állásáról és az elért eredményekről a tárgyalódelegáció vezetője, illetve helyettese rendszeresen beszámoltak az Országgyűlés Európai Integrációs Bizottsága előtt, és időszakonként tájékoztatót készítettek a Parlament egésze számára.

A tárgyalási folyamat mintegy öt éven keresztül tartott, és 2003. április 16-án a Csatlakozási Szerződés aláírásával ért véget Athénban. A *Csatlakozási Szerződés 2004. május 1-én lépett hatályba.*

### *A Csatlakozási Szerződés néhány fontosabb eleme*

#### *Tőke szabad áramlása*

Magyarország a csatlakozástól számított öt éven keresztül fönntarthatja a külföldiek másodlagos lakóhely vásárlását érintő korlátozásait.

Magyarország ugyancsak fönntarthatja – a csatlakozástól számított hét éven keresztül – a külföldiek termőföldvásárlására vonatkozó korlátozásait. Amennyiben ezt követően a termőföldpiacon súlyos zavarok jelentkeznek, az átmeneti mentesség időtartama még három évvel meghosszabbítható. Azok az önfoglalkoztató európai gazdák ugyanakkor, akik már legalább három éve élnek és tevékenykednek Magyarországon, ez idő alatt is vásárolhatnak termőföldet.

#### *Mezőgazdaság*

Magyarország részesedése a közvetlen agrárkifizésekből 2013-ig fokozatosan éri el a régebbi tagállamok szintjét: 2004-ben Magyarországnak a régebbi tagországokéhoz viszonyított támogatási szintje 25%-os volt, 2005-ben 30%-os, 2006-ban 35%-os és 2007-ben 40%-os; 2008-tól kezdődően a támogatási szint minden évben 10%-kal növekszik, és 2013 végére éri el a 100%-os szintet.

A magyar állam ugyanakkor jogosult arra, hogy a gazdáknak juttatott támogatásokat a nemzeti költségvetésből a 100%-os szintre egészítse ki.

#### *Szállítás*

A magyar jogszabályok átmenetileg hatályban maradhattak a maximálisan engedélyezett súlyok és térfogatok (2008. december 31-ig), a helyközi közúti fuvarozás (max. 5 éven keresztül a csatlakozás után), valamint a transz-európai vasúti szállítási hálózat (2006. december 31-ig) vonatkozásában. Hazánk elfogadta ugyanakkor az EU átmeneti mentesség iránti kérelmét a közúti fuvarozási piac fokozatos megnyitását illetően.

#### *Adózás*

Magyarország 2007. december 31-ig alkalmazhatta a csökkentett – de 12%-nál nem alacsonyabb – ÁFA-kulcsot a különböző fűtési termékek, a távhőszolgáltatás, valamint az éttermi szolgáltatások esetében.

## *Személyek szabad áramlása*

Magyarország elfogadta az EU azon átmeneti menetesség iránti kérelmét, amely szerint az EU a csatlakozást követően minimum. két és maximum. hét éven keresztül korlátozhatja a munkaerő szabad áramlását Magyarországról az EU-ba.

## **7.2. Az EU és a magyar közigazgatás kapcsolatrendszere**

### **7.2.1. Az európai integráció hatása a nemzeti közigazgatási rendszerekre**

A nemzeti közigazgatás és az Unió jogrendszerének és intézményeinek kapcsolatát vizsgálva, a Szerződés szervezeti és működési sajátosságaiból kell kiindulni. Ennek alapján az Európai Unió olyan intézmények rendszere, amelyek szoros és jogilag pontosan meghatározott kapcsolatban állnak a tagállamokkal, illetve azok intézményeivel. Az EU központi szervei és a tagállamok szervei egymást kiegészítve látják el feladataikat. Lőrincz Lajos szavaival „az igazgatási funkciómegosztás elvé” jellemzi azok kapcsolatát, vagyis egyfajta igazgatási munkamegosztási kapcsolat található az EU központi szervei és a tagállamok intézményei között.

Ennek során az EU intézményei kitűzik a célokat, előkészítik és meghozzák a döntéseket a hatáskörükbe tartozó ügyekben, miközben a tagállamok intézményei végrehajtják, az EU intézményei pedig ellenőrzik végrehajtásukat.

Tulajdonképpen a tagállamok intézményei függetlenek, ugyanakkor az uniós jog végrehajtásának kötelezettsége, valamint az uniós intézményekkel való együttműködés „kényszere” mégiscsak befolyásolja fölépítésüket és működésüket.

A nemzeti és az európai igazgatási szint kapcsolata

Az európai intézmények nem helyettesítik a tagállami intézményeket, viszont a tagállami intézmények, amikor a döntések végrehajtásáról gondoskodnak, mint kvázi „uniós szervek” járnak el. Az EU-nak gyakorlatilag csak központi szervei vannak, és nincsenek a tagállamokba kihelyezett végrehajtó hivatalai; ha ezeket a hivatalokat létrehozná, ezzel sérülne a tagállamok szuverenitása, valamint az Unió és a tagállamok között létrejött hatalmi egyensúly is. Ez magyarázza azt is, hogy az uniós jog nem tartalmaz kötelező jellegű előírásokat a tagállamok közigazgatási szervezetére és működésére nézve. A Szerződések egyikében sem találunk olyan kifejezett rendelkezést, amely konkrétan a tagállamok államszervezetére, annak fölépítésére, működésére, illetve a közszolgáltatásra írna elő szabályokat. A másodlagos jogforrások ugyanakkor tartalmazhatnak előírásokat a tagállami közigazgatás szerveire és azok tevékenységére nézve.

Ezek a jogi normák kötelezővé tehetik a tagállamok számára, hogy olyan közigazgatási hatóságokat hozzanak létre, amelyek biztosítani tudják az uniós jog törvényes és hatékony végrehajtását. Mindazonáltal ezek inkább a partneri együttműködést erősítik, mintsem a hierarchikus viszonyt.

Az Unió tagállamainak közigazgatása nem egy egységes modell alapján működik, hanem a sokszínűség és változatosság jellemző rájuk. Az EU ugyan nem gyakorol közvetlen hatalmat a tagállamok közigazgatása fölött, de kétségtelen hatással van rá az uniós joganyagon keresztül. Arra „kötelezi” őket, hogy közigazgatásuk legyen megbízható, átlátható és demokratikus, vagyis a közigazgatás úgy működjön, hogy az uniós feladatokat maradéktalanul, az Unió által kitűzött társadalmi és gazdasági célok elérése érdekében hajtsa végre. Fontos, hogy a jogrendszerbe időben épüljenek be az uniós előírások, azokat ténylegesen és hatékonyan alkalmazzák, továbbá tegyék lehetővé azok betartásának ellenőrzését, és a jogviták megfelelő rendezését.

Az EU elvárása az is, hogy a tagállamok közigazgatása átlátható legyen, pontosan elhatárolt hatáskörökkel, azaz hogy a különböző intézmények hatáskörei ne fedjék egymást, és ne legyenek lefedetlen területek sem.

A demokrácia követelménye a jogállamiságot, az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok tiszteletben tartását, a többpártrendszer, a népuralmat, a köztisztviselők és egyéb közhatalmat gyakorlók pártsemlegességét és a közigazgatás kiszámíthatóságát jelenti.

*Összefoglalva* tehát nem beszélhetünk az EU által kötelezően előírt európai közigazgatási modellről, azonban közös értékekről és követelményekről igen.

Az elmúlt évtizedekben az EU tagállamainak közigazgatási rendszereiben kialakultak olyan jogintézmények és működési szabályok, amelyek az uniós célok elérését (is) biztosítják. Ezek a kialakult működési szabályok a következők:

***A központi szervezés és a döntések terén:***

- a demokratikus jogállamiság követelményeit érvényesítő Alkotmány létezése;
- olyan kormány, amely biztosítja a minisztériumok közötti hatékony együttműködést;
- a különböző ágazati politikák kidolgozásának és végrehajtásának összehangolása (a megfelelő minőséget biztosító jogszabályok kidolgozását is ide értve).

***A területi igazgatás és a civil társadalommal való kapcsolattartás terén:***

- a hatáskörök decentralizációja;
- az állam és a területi hivatalok megfelelő illeszkedése;
- olyan közigazgatási eljárási kódex, mely biztosítja a közszolgáltatások hozzáférhetőségének egyenlőségét, a határozatok indokolási kötelezettségét és ésszerű határidőn belüli meghozatalát, továbbá a jogorvoslati lehetőségeket;
- olyan szabályok megléte, amelyek biztosítják a civil társadalom és a hatalom rendszeres párbeszédét.

***A cselekvés eszközei az ellenőrzések területén:***

- törvénynek alárendelt szakmai közhivatal, amelyben biztosított a köztisztviselők érdemeken alapuló karrierrendszerben történő előrelépése;
- etikai szabályok működése;
- hatékony költségvetési és adóügyi igazgatás;
- a közigazgatás belső és külső ellenőrzésének hatékony rendszere;
- a polgárok és az intézmények által könnyen hozzáférhető joganyagok.

***A közigazgatás területi szintjei és a regionalizmus az EU-ban***

Ha megvizsgáljuk, hogy az integráció milyen hatással volt a tagállamok központi, területi és helyi közigazgatási szervezetrendszerére, megállapíthatjuk, hogy közvetlenül kötelező előírások itt sincsenek, viszont általános vonásokat találhatunk. A központi igazgatás területén megvalósított megoldások két csoportja alakult ki: a decentralizált és a centralizált modell.

A decentralizált modell lényege, hogy az egyes központi főhatóságok (minisztériumok) mindegyike rendelkezik olyan részleggel (osztállyal), amely kizárólag az uniós ügyekkel foglalkozik. A centralizált modellben egy központi szervet állítanak fel, amelybe a főhatóságok delegálják képviselőiket. E központi szerv a Miniszterelnöki Hivatal vagy közvetlenül a kormány felügyelete alatt áll.

A regionalizmus a közigazgatás területi szintjének a megerősödését jelenti. Az 1960-80-as években lezajlott közigazgatási területszervezési reformok eredményeként erősödtek meg a középszintű (területi) közigazgatási egységek. A közigazgatás területi szervezését azonban továbbra is a sokféleség jellemzi az EU-ban. Az utóbbi években – a megvalósított területi reformok eredményeként – a középszintű közigazgatási egységek száma lényegesen csökkent.

A tagállamokban a középszintű közigazgatásnak kettős funkciója van: egyfelől a központi és a helyei szint intézményes összekapcsolása, másfelől az egyes régiók között kimutatható társadalmi-gazdasági fejlettségbeli különbségek fölszámolása, azaz a területfejlesztési célok kidolgozása és megvalósítása.

A közigazgatás középszintjének jogi helyzete, feladata, struktúrája az EU-ban általában attól függ, hogy az adott tagállam milyen államtípusba sorolható: azaz hogy föderális, regionalizált, decentralizált vagy unitárius államról van-e szó.

Arra a kérdésre, hogy mi a régió, közigazgatás-tudományi szempontból nincs egységes válasz. A régió összekötő kapocs a központi és a helyi szint között. Két típusa alakult ki: a tervezési-statisztikai, illetve közigazgatási régió. A tervezési-statisztikai régió nem jelent ténylegesen önálló közigazgatási egységet és területi autonómiát, hanem a meglévő közigazgatási egységek meghatározott körét tömöríti, és azokra épülve mindössze tervezési-statisztikai – tehát területfejlesztési – szempontból bír jelentőséggel. A közigazgatási régió ezzel szemben tényleges közigazgatási- és politikai önállóságot jelent.

A közigazgatás helyi szervei – a helyi önkormányzatok – egyre komolyabb szerepet játszanak az Európai Unió fejlődésében. Az önkormányzatok vonatkozásában sem beszélhetünk önálló jogterületként működő önkormányzati acquis-ról. Mindazonáltal a tagállamok önkormányzati modelljei között természetesen vannak közös vonások:

- tevékenységükben jellemző a szolgáltató jelleg;
- az önkormányzatok súlya, szerepe növekszik;
- a települési önkormányzatok ún. általános hatáskört gyakorolnak (minden olyan helyi közügyben döntési joguk van, amelyet jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe);
- az önkormányzatok élén demokratikusan választott testületek állnak, és ezek saját végrehajtó szervvel (hivatallal) rendelkeznek;
- az önkormányzati köztisztviselők és képviselők között előtérbe kerül a partnerség elve;
- a választott testület bizottságainak szerepe fokozatosan felértékelődik;
- a helyi önkormányzatok szervezeti struktúrájában éles határ húzódik a politikai- és a hivatali szervezet között, hiszen a hivatali szervezet egyik meghatározó jellemzője a politikai semlegesség.

Az EU és az önkormányzatok közötti kapcsolatrendszerben kettős tendencia érvényesül: az önkormányzatok egyrészt 1993 óta gyakran közvetlen címzettjei és végrehajtói a közösségi és uniós jogszabályoknak, másrészt a Régiók Bizottságában maguk is aktív résztvevői az uniós döntés-előkészítésnek, igaz még csak a véleménynyilvánítás szintjén.

### ***Az Európai Közigazgatási Térség***

Áttekintve a kialakult rendszereket, megállapítható, hogy az európai integráció magával hozza a tagállamok kormányzati rendszereinek intézményi harmonizációját különösen funkcionális és értékorientációs szempontból. Az 1997-ben megkötött Amszterdami Szerződés jelentős lépést tett egy homogén Európai Közigazgatási Térség – „a szabadság, a biztonság és az igazságosság” térségének – fokozatos megvalósítása irányába. Ez elméleti értelemben a tagállamok közigazgatási és jogalkalmazási rendszereinek egyfajta közösségi szintézisét jelenti. Ehhez „természetes” elvárásként kapcsolódik, hogy a közigazgatás személyzete stabil, hozzáértő, szakképzett, professzionista és pártatlan legyen.

Az Európai Közigazgatási Térség, illetve az Unióban fokozatosan megvalósuló közigazgatási integráció fő jellemzői a következők:

- demokratikus jogállamiság;
- szociális piacgazdaság;

- a nemzeti képviseleti szervek súlyának csökkenése, a szolgáltató közigazgatás szerepének erősödése;
- a decentralizáció, a szubszidiaritás és a szolidaritás elvének érvényesülése, a különböző régiók közötti fejlettségi különbségek csökkentése;
- megbízható, átlátható és demokratikus közigazgatás;
- olyan intézmények és működési szabályok, amelyek biztosítják az uniós célok elérését;
- stabil, kiszámítható, hozzáértő, szakképzett, professzionista és pártatlan köztisztviselői kar.

Az európai integráció tehát egyrészt intézményi igazodást, másrészt az adminisztratív kultúrák és modellek közeledését eredményezte a nemzeti közigazgatási struktúrák szintjén. A következőkben a magyar közigazgatásnak az európai ügyek igazgatásába való bekapcsolódását vesszük szemügyre.

### **7.2.2. Az európai ügyek igazgatásának „magyar modellje”**

Magyarország EU-tagsága egyszerre jelenti az állami és az önkormányzati igazgatás valamennyi szintjén az uniós döntéshozatalban való részvétel lehetőségét és/vagy a közös döntések végrehajtásának kötelezettségét. A lehetőségek kihasználásának, illetve a kötelezettségek teljesítésének minősége jelentős mértékben a nemzeti és az európai politikai-igazgatási szintek közötti összhangtól függ. Ezért minden tagállam olyan közigazgatási-kormányzati mechanizmusokat hozott létre, amelyek biztosítani tudják a döntések kialakításának és végrehajtásának hatékonyságát. Mint láttuk, arra nézve, hogy ez pontosan milyen modell mentén történjék, nincsen uniós előírás. Az európai ügyek eredményes és hatékony intézése ugyanakkor általános elvárásként jelentkezik mind az állampolgárok, mind az EU részéről. Az alábbiakban a „magyar modell” legfontosabb elemeit vesszük sorra.

#### *Az európai ügyek igazgatásának alapelvei*

Az európai ügyek igazgatásának alapelvei folyamatosságot mutatnak a csatlakozási tárgyalások, ill. a teljes jogú tagság időszakában. A csatlakozásra való fölkészülés tapasztalatai alapján a következő elvek fogalmazódtak meg:

- **A miniszteri vagy miniszteriális felelősség elve**  
Az európai ügyek viteléért, azaz az uniós politikák fejlődésének figyelemmel követéséért, a magyar álláspontok tervezetének kialakításáért, annak egyeztetéséért, jóváhagyatásáért és eredményes képviseletéért, továbbá az uniós jogból fakadó kötelezettségeink végrehajtásáért a szaktárcák, illetőleg a miniszterek tartoznak felelősséggel. Ebből az elvből következett, hogy Magyarországon nem került sor egy ágazati feladatokat és hatásköröket is maga alá gyűrő európai integrációs „csúcsminisztérium” létrehozására.
- **Az egyközpontú kormányzati koordináció elve**  
Miközben a szakmai kérdésekért az egyes tárcák viseltetnek felelősséggel, biztosítani kell azt is, hogy a nemzeti vagy horizontális érdekek ne sérüljenek a szektorális szempontok túlzott előtérbe kerülése miatt. Továbbá meg kell teremteni annak a feltételeit is, hogy a magyar álláspont vagy álláspontok összehangolt és konzisztens módon jelenjenek meg az uniós döntéshozás valamennyi intézményében és ezek valamennyi szintjén. 1996-tól egészen a csatlakozásig ezt a koordinációs funkciót volt hivatott a Külügyminisztériumon belül fölállított Integrációs Államtitkárság – 2002-től Integrációs és Külgazdasági Államtitkárság – biztosítani. 2005 januárjától 2006 júliusáig – az Integrációs Államtitkárság feladatait átvéve – a Miniszterelnöki Hivatalon belül megszervezett Európai Ügyek Hivatala látta el az európai ügyek horizontális koordinációját, majd 2006 augusztusában ez a funkció visszakerült a Külügyminisztériumba. Jelenleg tehát a Külügyminisztérium biztosítja – folyamatos együttműködésben a minisztériumokkal, valamint Magyarországnak az EU mellett működő Állandó Képviseletével – az európai ügyek összehangolt vitelét.



- **A magyar álláspont egységes képviselésének elve**

A „hivatalos” Magyarországnak egységes Európa-politikával kell rendelkeznie, és annak koherens és összehangolt módon kell megjelennie az uniós intézményrendszer valamennyi szintjén. Ebből következik, hogy azoknak a politikai és közigazgatási tisztségviselőknek, akik Magyarországot képviselik az uniós intézményekben, azoknak egy hangon kell szólaniuk, azaz egymásnak nem ellentmondó, hanem egymást erősítő álláspontokat kell képviselniük. A szektorális érdekek nem kerekedhetnek a kialakított kormányzati álláspontok fölébe.

Az érdekegyeztetésnek, ill. érdekütköztetésnek még a megfelelő hazai fórumokon kell megtörténnie – méghozzá az érintettek körének lehetőség szerinti minél szélesebb körű bevonásával. A kialakított hivatalos állásponthez minden szereplőnek igazodnia kell.

- **Megfelelő kapcsolat a politikai és a közigazgatási szféra között**

E tekintetben két kihívással kell szembe nézni. Egyrészt a nemzeti és az uniós adminisztratív szintek részleges „fúziója” annak veszélyét hordozza magában, hogy a közigazgatás – részben – kikerül a (nemzeti) politika ellenőrzése alól. Másrészt, tekintve az uniós ügyek jelentős részének technikai vagy szakma-specifikus természetét és nagy volumenét, illetőleg a gyors reagáló képesség elvárását, biztosítani kell a döntési kompetenciák megfelelő szakmai szintre való delegálását. A feladatok és hatáskörök megfelelő szintre való telepítését – amely elengedhetetlen feltételét képezi a nemzeti érdekek hatékony érvényesítésének – összhangba kell tehát hozni a demokratikusság kívánalmával, amely a politikai kontrollon keresztül valósulhat meg.

**Ismeret-ellenőrző kérdések:**

- Ismertesse az Európai Megállapodást!
- Melyek a csatlakozási folyamat főbb elemei?
- Melyek az európai ügyek igazgatásának alapelvei?