

# Államszervezés és közigazgatás Magyarországon 1945-től napjainkig



Mikó Zsuzsanna

# Államszervezet és közigazgatás Magyarországon 1945-től napjainkig

**Szerző:**

Mikó Zsuzsanna

**Szakmai lektor:**

Dr. habil. Szabó Csaba

**2021-ben a hatályosítást végezte:**

Mikó Zsuzsanna

**A hatályosított kézirat lezárásának dátuma:**

2021. július 15.

**Eredeti megjelenés éve:**

2017

**Kiadó:**

Nemzeti Közszolgálati Egyetem  
Közigazgatási Továbbképzési Intézet  
[www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu)

**Felelős kiadó:**

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes  
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

Az eredeti kiadvány a  
KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001  
„A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás  
technológiai fejlesztése” című projekt keretében készült el és jelent meg.

Az eredeti kiadvány 2017-ben a Dialóg Campus Kiadó gondozásában jelent meg.

© Mikó Zsuzsanna, 2021

© Nemzeti Közszolgálati Egyetem  
Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2021

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

# TARTALOM

<b>1. AZ 1945 ÉS 1948 KÖZÖTTI KOALÍCIÓS IDŐSZAK</b> .....	<b>5</b>
1.1. A törvényhozás .....	6
1.2. Az államigazgatás „felsőbb” szervei .....	7
1.3. A jogalkotás új tendenciái. A bírói és ügyészi szervezet .....	9
<b>2. AZ 1945 ÉS 1956 KÁDÁRI ÁLLAMHATALOM KIÉPÍTÉSE, ÚJ INTÉZMÉNYEK MEGJELENÉSE AZ ÁLLAMSZERVEZETBEN</b> .....	<b>15</b>
2.1. Az Országgyűlés .....	15
2.2. A Népköztársaság Elnöki Tanácsa .....	16
2.3. A Minisztertanács .....	17
<b>3. A MINISZTERIUMOK ÉS AZ ALÁRENDELTE INTÉZMÉNYEK MŰKÖDÉSE, A TANÁCSRENDSZER KIALAKÍTÁSA</b> .....	<b>20</b>
3.1. A Begyűjtési Minisztérium .....	20
3.2. Az Állami Ellenőrzés Minisztériuma .....	20
3.3. A Munkaügyi Minisztérium .....	25
3.4. A Kohó- és Gépipari Minisztérium .....	26
3.5. A Belügyminisztérium .....	27
3.6. Az Országos Tervhivatal .....	32
3.7. Az államigazgatás helyi szervei: a tanácsok .....	35
<b>4. AZ 1989-ES VÁLTOZÁSOKAT ELŐKÉSZÍTŐ INTÉZMÉNYI ÉS JOGI VÁLTOZÁSOK, AZ ÚJ ÁLLAMSZERVEZET MŰKÖDÉSÉNEK ALAPELVEI</b> .....	<b>38</b>
4.1. Az Országgyűlés .....	39
4.2. A köztársasági elnök .....	41
4.3. Az Alkotmánybíróság .....	42
4.4. A központi államigazgatási szervek .....	42
4.5. Az ügyészségi szervezet .....	43
4.6. Az igazságszolgáltatás .....	44
4.7. Magyar Honvédség, a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok .....	45
4.8. A helyi önkormányzatok .....	45
4.9. A szervezeti struktúra és az iratkezelés .....	46
<b>FELHASZNÁLT IRODALOM</b> .....	<b>48</b>

# 1. AZ 1945 ÉS 1948 KÖZÖTTI KOALÍCIÓS IDŐSZAK

A második világháború után Magyarország államberendezkedését, valamint az állami működés minden területét a szovjet minta határozta meg. A politikai és állami szintéről a Magyar Kommunista Párt fokozatosan kiszorította a többi pártot, és fokozatosan kiépítette az egyeduralmát. Az egypártrendszerre berendezkedő államban a Szovjetunió által támogatott Magyar Kommunista Párt az élet minden területén a kizárólagosságra törekedett. Az erőszakos eszközökkel végrehajtott hatalomcentralizáció révén 1948. június 12-én a Magyar Kommunista Párt és a szétvert Szociáldemokrata Párt egyesülésével létrejött a Magyar Dolgozók Pártja, amely a többpártrendszer 1949-es felszámolása után Magyarország egyetlen politikai pártja, az állampárt lett. Az 1956-os forradalom és szabadságharc leverése után létrehozott Magyar Szocialista Munkáspárt működési elvei és a hatalomban való részvétele nem változott érdemben. A hatalomgyakorlás egyik fő eszköze az állami tevékenység alapvető kérdéseinek a pártfórumokon történő meghatározása volt. A Magyar Dolgozók Pártja által megalkotott szabályzat szerint a párt legfőbb döntéshozó fóruma a két- illetve háromévenként ülésező kongresszus volt, azonban a pártirányítás meghatározó kérdéseiről más fórumokon született döntés. A kongresszusok között a párt legfőbb irányítója a Központi Vezetőség volt, a döntések azonban főként az ennek tagjaiból választott Politikai Bizottságban, illetve még inkább a pártapparátust irányító Titkárság ülésein születtek. A Politikai Bizottságban és a Titkárságon született döntések kötelezők voltak az állami élet minden szereplője számára, törvényeket és rendeleteket kizárólag a pártirányítás alapján alkothattak. Az állami apparátus felettes szerveiként a pártszervek rendszeresen ellenőrizték és beszámoltatták a közigazgatás szerveit, intézményeit. Vezető pozíciót országos szintű szervnél kizárólag a párt egyetértése esetén lehetett betölteni.

Az 1949 és 1989 közötti államszervezetet alapjaiban az 1949. augusztus 20-án kihirdetett, majd 1972-ben módosított alkotmány határozta meg, mely deklarálta, hogy „Magyarország: népköztársaság. A Magyar Népköztársaság a munkások és dolgozó parasztok állama”,<sup>1</sup> amelyben minden hatalom a dolgozó népé, amely a választott és a népek felelős küldöttek útján gyakorolja a hatalmát, részben a helyi és területi tanácsokban, részben pedig az Országgyűlésben. Az Alkotmány eredeti szövege a pártra vonatkozó kitélt nem tartalmazott, hiszen ekkor még (igaz, már csak néhány hónapig) ténylegesen is többpártrendszer jellemezte Magyarországot. Csak az 1972. évi módosítás (1972: I. tv.) iktatta be az Alkotmány szövegébe az alábbi homályos mondatot: „3. § A munkásosztály marxista-leninista pártja a társadalom vezető ereje.”<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmánya 1. § és 2. § (1) bekezdése Elérhető: [http://www.sze.hu/~smuk/DoktoriIskola/Alkotm%E1ny/Alk\\_egyseges\\_3.pdf](http://www.sze.hu/~smuk/DoktoriIskola/Alkotm%E1ny/Alk_egyseges_3.pdf) (A letöltés ideje: 2017. október 11.)

<sup>2</sup> 1972. évi I. törvény az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről 3. § Elérhető: [http://www.sze.hu/~smuk/DoktoriIskola/Alkotm%E1ny/Alk\\_egyseges\\_3.pdf](http://www.sze.hu/~smuk/DoktoriIskola/Alkotm%E1ny/Alk_egyseges_3.pdf) (A letöltés ideje: 2017. október 11.)

## 1.1. A törvényhozás

Az 1945. évi VIII. törvény szerint megtartott választások alapján megválasztott Nemzetgyűlés alkotta meg az 1945. évi XI. törvényt, mely szerint a Nemzetgyűlés a magyar állami szuverenitás kizárólagos képviselője, és ő állapítja meg Magyarország alkotmányát és államformáját. Az 1947. évi XXII. törvény módosította az 1945-ös törvényi rendelkezést, és alkotmánymódosításként kimondta, hogy a Nemzetgyűlés megbízatásának megszűntével a Nemzetgyűlés jogköre az egykamarás Országgyűlésre száll át, amelyet a Nemzetgyűlés feloszlását követő 60 napon belül össze kell hívni. Az indoklás szerint a magyar nép tudatában a törvényhozó hatalom letéteményeseként az Országgyűlés él. Ennek alkotmányjogi helyzetét véglegesen az 1949. évi XX. törvény rendezte. Az Alkotmány szövege szerint az Országgyűlés hatáskörébe tartozott a népszuverenitásból eredő összes jogok gyakorlása, a kormányzás irányának és szervezetének meghatározása, az állami költségvetés és a népgazdasági terv megállapítása, döntés a hadüzenet és a béke kérdésében, közkegyelem gyakorlása stb. Valójában az Országgyűléstől már 1945–1949 között elvonták hatáskörének egy részét (az Országgyűlés Politikai Bizottságának működése, a kormány rendeletalkotási jogának kiterjesztése stb.), s ezt a folyamatot az egypártrendszer bevezetése szinte ad absurdum vitte. Az Országgyűlés afféle reprezentációs testületté, spanyolfallá változott, amelynek egyetlen célja a pártirányítás legitimálása volt. Évente általában két rövid ülészakot tartott (a 40 év alatt évente átlagosan 8,5 napot ülésezett), amatőr képviselőkből állt (ebben az időszakban 352 tagú volt az egykamarás parlament), akiknek többsége a törvényhozás munkájára vagy a kormányzati munka kontrollálására nem volt felkészülve. Így gyakorlatilag elvesztette jogalkotó funkcióját: míg 1900 és 1949 között évente átlagosan 50 törvényt alkottak, addig 1950 és 1989 között évente csupán négyet. Az interpelláció – a kormányzati munka ellenőrzésének egyik hatékony eszköze – is elsorvadt, 1949 és 1956 között egyetlen egy sem hangzott el.

Speciális jogintézményként működött az Országgyűlés Politikai Bizottsága. Az 1947. évi XXII. törvény úgy rendelkezett, hogy a megtartandó országgyűlési választások után a bizottság a Nemzetgyűlés Politikai Bizottsága jogutódjaként folytatja tevékenységét. Az 1947. évi XXVI. törvény újrolag meghosszabbította 1948. április 30-ig a kormány részére adott felhatalmazását a törvényhozás hatáskörébe tartozó rendeletek kibocsátására. Míg azonban korábban a különböző törvénycikkek a kormányt kötelezték arra, hogy az általa alkotott rendeleteket az országgyűlésnek bemutassa, az 1947-es rendelkezés úgy intézkedett, hogy a kormány az Országgyűlés Politikai Bizottságának köteles bemutatni az általa kibocsátott rendeleteit jóváhagyásra. A bemutatott rendelkezésekről a bizottság tett jelentést az országgyűlésnek. Az 1948. évi XXIV. és az 1949. évi XVII. törvény 1948. december 31-ig, illetőleg 1949. december 31-ig megerősítették a bizottság feladatát a kormány által kiadott rendeletek jóváhagyásáról. Az 1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról már nem tett említést az intézményről, amelynek ezzel a tevékenysége megszűnt.

1949-ben a köztársasági elnöki tisztség és az Országgyűlés Politikai Bizottsága egyidejű megszüntetése mellett – szovjet mintára – kollektív államfői intézményt hoztak létre a Népköztársaság Elnöki Tanácsa elnevezéssel. Az Elnöki Tanácsnak az Alkotmány szerint kettős funkciója volt. Egyrészt saját hatáskörében *államfői feladatokat* látott el (a választások kiírása, az Országgyűlés összehívása, széles körű kinevezési jogkör, rendjelek és címek alapítása, illetve adományozása, egyedi kegyelmezési jog gyakorlása, alkotmányos felügyelet gyakorlása a tanácsok felett stb.), másrészt szinte korlátlanul helyettesíthette az Országgyűlést. Az Alkotmány módosítását kivéve helyettesítési jogköre mindenre kiterjedt. Jellemző, hogy az évi négy törvénnyel szemben az Elnöki Tanács évente 30–60 törvényerejű rendeletet alkotott. Különösen a kormány összetételének meghatározásában, új minisztériumok létrehozásában, illetve mások megszüntetésében volt széles hatásköre, holott ennek szabályozását eredetileg az Alkotmány tartalmazta. Így tehát az Elnöki Tanács a hatalom koncentrációját segítette elő, mivel a pártvezetés döntéseit gyorsan, minden

formalitás nélkül legalizálta törvényerejű rendeletek formájában. Az Elnöki Tanácsnak 17 tagja, továbbá elnöke, két helyettes elnöke és titkára volt (összesen 21 fő), akiket az Országgyűlés alakuló ülésén a képviselők soraiból választottak. Testületként működött, határozatait szavazás útján, a többségi elv érvényesítésével hozta. A titkár egyben a testület apparátusának vezetője volt.

## 1.2. Az államigazgatás „felsőbb” szervei

A korszak állami berendezkedésének egyik fő sajátossága a végrehajtó hatalomnak nevezett központi államigazgatás túlsúlya, amely az élet minden területére kiterjedt (gazdaság, egészségügyi és szociális ellátás, kultúra, vállalati, szövetkezeti és helyi igazgatás, egyesületek stb.). Mindent tudni akart, s a különféle ügyekbe – hol erőszakosan, hol a „jóságos” állam atyáskodó gondoskodásával – lépten-nyomon beavatkozott.

Jellemző a korszak hierarchikus berendezkedésére és szemléletére, hogy – a polgári korszak szóhasználatával szemben – az országos hatáskörű szerveket nem „központinak”, hanem „felsőbb” szerveknek minősítette. A Minisztertanács (kormány) alkotmányjogilag 1848 óta létező testületi szerv. Hatáskörét és működési módját jogszabály sohasem írta pontosan körül. Mint általános hatáskörű államigazgatási szerv, elvileg az államigazgatás körébe tartozó bármilyen ügyben intézkedhetett, egyes ügyeket pedig törvény vagy más jogszabály kifejezetten a hatáskörébe utalhatott. Ilyen esetekben a miniszterek kötelesek voltak egyes ügyeket a minisztertanács elé terjeszteni, s ha az szabályozást igényelt, erről minisztertanácsi rendeletet alkottak. Más esetekben a miniszterek saját kezdeményezésük alapján vitték a felügyeletük alá tartozó terület különböző ügyeit a Minisztertanács elé megvitatásra, anélkül azonban, hogy ezáltal maga a miniszter megszűnt volna felelős hatóság lenni.

Az Alkotmány formálisan a következőképpen határozta meg a Minisztertanács feladatkörét és hatáskörét: az egyrészt irányítja az államigazgatást (ennek keretében összehangolja a minisztériumok és egyéb országos hatáskörű szervek munkáját; irányítja és felügyeli a tanácsok tevékenységét; jogosult az államigazgatás bármely ágát közvetlen felügyelete alá vonni és erre külön szervezet létesíteni), másrészt a tényleges kormányzati tevékenység keretében gondoskodik a gazdaság fejlesztéséről, a népgazdasági tervek kidolgozásáról és megvalósításáról; meghatározza az egészségügyi ellátás rendszerét, s gondoskodik annak anyagi fedezetéről; meghatározza a tudományos és kulturális fejlesztés irányát, biztosítja annak személyi és anyagi feltételeit; védi és biztosítja az állami és társadalmi rendet, az állampolgárok jogait stb.

A Minisztertanács működésének legfontosabb szervezeti formája továbbra is az ebben az időszakban általában kéthetenként tartott ülés volt, amely többségi szavazás útján hozta határozatait. A Minisztertanácsnak tagja volt a Minisztertanács elnöke és (négy–hat) elnökhelyettese, valamint az államminiszterek és a minisztériumokat vezető miniszterek. Továbbá tagja volt 1953-tól az Országos Tervhivatal elnöke, 1961 és 1970 között az Országos Műszaki Fejlesztési Bizottság elnöke, 1984-től a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság elnöke. Az Alkotmány lehetőséget biztosított államminiszterek kinevezésére, illetve megválasztására is, e tisztségek betöltésére azonban rendszerint csak politikailag kielevezett helyzetekben, rendkívüli időszakokban került sor: 1949–1952 között, 1956-ban és utána 1957–1965 között, illetve 1987–1990-ben.

A Minisztertanács működését meglehetősen nagyméretű – jogállása szerint országos hatáskörű szervként funkcionáló – hivatali apparátus segítette. Kezdetben ezt a feladatot teljes egészében a Minisztertanács Titkársága látta el, amely 1990-ig fennállt. E szervezeten belül, illetve a Népművelési Minisztériumban már az 1950-es években is önálló osztályok foglalkoztak a tájékoztatáspolitikai és sajtórendészeti ügyeivel, amelyek Minisztertanács Tájékoztatási Hivatala elnevezéssel 1956 decemberében szerveződtek önálló, országos hatáskörű szervvé. Néhány évvel később, 1962-ben a tanácsok feletti kormányzati felügyelet ellátásával kapcsolatos teendők végzésére a Titkárság Jogi

Osztályából Minisztertanács Tanácsszervek Osztálya elnevezéssel hoztak létre ugyancsak országos hatáskörű szervet. (Elnevezése 1970-től: Minisztertanács Tanácsi Hivatala lett.)

Az Alkotmány szerint a Minisztertanács meghatározott feladatok ellátására kormánybizottságokat alakíthatott. Fő feladatuk az államigazgatás egyes területeinek koordinációja, a kormány munkájának döntés-előkészítés, véleményezés útján való segítése volt. Többségük – például az Egészségügyi Tudományos Tanács, az Országos Ösztöndíj Tanács, az Állami Rádió- és Televízió Bizottság stb. – nem a kormány átruházott hatáskörében járt el, határozatai csupán a bizottságok tagjait kötelezték. Ilyen típusú szervek korábban is működtek, illetve más, polgári demokratikus berendezkedésű országokban is léteznek. A kormánybizottságok egy kisebb csoportja ugyanakkor a Minisztertanács nevében járt el, az állami szervekre nézve kötelező határozatokat hozott. Ezzel tulajdonképpen ismét csorbult egy alkotmányos szerv – ezúttal a Minisztertanács – hatásköre, mert az adott kérdéscsoportban nem az „összminisztérium” döntött, hanem csak egy szűkebb testület, azaz a miniszterek egy részét megfosztották attól, hogy a felügyeleti területüket is érintő egyes kérdésekben véleményt nyilvánítsanak, és a döntésben részt vegyenek. Különösen jellemző volt a gazdasági jellegű döntések egy részének ilyen szűkebb grémium elé utalása. Az e területen működő és igen széles hatáskörrel rendelkező kormánybizottságok sorát a Gazdasági Főtanács (1945–1949) nyitotta meg, majd a Népgazdasági Tanács (1949–1952), illetve a Kormány Gazdasági Bizottsága (1953–1974) következett, amelyet 1974-ben (valamelyest szűkebb hatáskörrel) Állami Tervbizottsággá szerveztek át. Az 1960-as évek elején létesült a Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Bizottsága. Ugyancsak fontos kormányzati jogköröket gyakorolt a Honvédelmi Bizottság és a Tudománypolitikai Bizottság is.

A minisztériumok és az országos hatáskörű szervek a központi államigazgatás különös hatáskörű szervei. Ez azt jelenti, hogy csak az államigazgatási ügyek egy-egy meghatározott csoportjában járhatnak el. A miniszterek mint egy-egy minisztérium vezetői tagjai voltak a Minisztertanácsnak, rendeleteket alkothattak, és utasításokat adhattak ki. Vezették az államigazgatásnak feladatkörükbe tartozó ágát, irányították az alájuk rendelt vállalatokat és intézeteket, állami felügyeletet gyakoroltak a hatáskörükbe utalt társadalmi szervezetek és szövetkezetek felett. Mivel minisztériumot csak az Országgyűlés, illetőleg az Elnöki Tanács létesíthetett, s minisztert is csak ők nevezhettek ki, ezért az államigazgatási szervek hierarchiájában a legmagasabb szintet ezek képviselték. A miniszter egyszemélyi felelős vezető, a minisztérium részére megállapított összes hatásköröt őt illette meg. Ezek közül azonban 1949 után egyre többet ruházott át a miniszterhelyettesekre, illetve az 1968. évi 5. törvényerejű rendelet által létesített államtitkári tisztség viselőjére, olykor egyes főosztályvezetőkre. Így a tényleges miniszteri (egyszemélyi) felelősség egyre kevésbé érvényesült.

A minisztériumok mellett a többi különös hatáskörű államigazgatási szerv létesítéséről vagy megszüntetéséről általában a Minisztertanács döntött. Ezen országos hatáskörű szervekre is érvényes, hogy egy adott szakterület vonatkozásában országos illetékességgel láttak el államigazgatási feladatokat. Ilyen szervek természetesen korábban is és jelenleg is vannak. A szocialista korszak újítása volt azonban, hogy egyes országos hatáskörű szervek – tehát Minisztertanács által létrehozott szervezetek – élére államtitkárt neveztek ki, akik a Minisztertanács ülésein (igaz, csak tanácskozási joggal) részt vehettek, s kötelező erejű rendelkezéseket, utasításokat bocsáthattak ki. Ilyen jogosítvánnyal rendelkezett az 1970-es, 1980-as években az Állami Egyházügyi Hivatal, a Központi Statisztikai Hivatal, a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság, az Országos Anyag- és Árhivatal, a Magyar Nemzeti Bank, a Vízügyi Főigazgatóság (neve 1968-ban Országos Vízügyi Hivatalra változott), a Minisztertanács Tanácsi Hivatala s a Minisztertanács Tájékoztatási Hivatala. Ebben is a hatáskörök elvonását, az áttekinthető jogviszonyok megbomlását érhetjük tetten.

Voltak *ágazati és funkcionális* minisztériumok, illetve országos hatáskörű szervek. Az ágazati irányítást ellátó hatóságok az államigazgatási munkamegosztásban olyan ügyekkel foglalkoztak, amelyek valamilyen szükséglet közvetlen kielégítésének szervezésére irányultak. Ágazati feladat volt például az ipar, a mezőgazdaság, a közlekedés, az egészségügy, az oktatás stb. szervezése és irányítása. Munkájukra az egyedi ügyek tömege, az irányításuk alá tartozó szervezetek napi, gyakorlati tevékenységének operatív irányítása jellemző. A klasszikus polgári demokráciákban ilyenfajta államigazgatási feladatok és szervek általában nincsenek.



### 1.3. A jogalkotás új tendenciái. A bírói és ügyészi szervezet

Az egypártrendszer kiépítésével és az állami élet totális átalakításával egyidejűleg sor került a bírósági és ügyészségi szervezet teljes körű átalakítására is. Az 1948. évi XXII. törvény révén megindult a bíróságok teljes személycseréje és a bírói függetlenség felszámolása. 1949-ben létrehozták a Bírói és Államügyészi Akadémiát, ahol egyéves kurzus elvégzése után ítélkező bíró és gyakorló ügyész lehetett az új rendszer iránt elkötelezett jelentkező. A következő évek jogszabályai felszámolták az egyesbíróságokat, és szovjet mintára bevezették a társasbírósági tanácsokat, ahol a laikus népi ülnökök az ítélkező bíróhoz hasonló jogokat kaptak. eltörölték az ítélőtáblákat, így a bírósági szervezet háromfokúvá vált, csökkentve ezzel a fellebbezési fórumokat. A bíróságok hatásköre jelentősen csökkent az 1972 előtti időszakban. 1949-ben megszüntették a Közigazgatási Bíróságot, így államigazgatási határozatokat bírói úton nem lehetett megtámadni. Az állami vállalatok, majd később a népgazdaság területén keletkező bármilyen jogvita eldöntésére a bírósági szervezeten kívüli szervezeteket hoztak létre. Az 1950-es évek közepétől ezekben az ügyekben a Központi Gazdasági Döntőbizottság, illetve ennek területei szervei, a megyei gazdasági döntőbizottságok jártak el. 1949-ben a munkaügyi viták eldöntésére munkaügyi döntőbizottságokat hoztak létre a munkahelyeken, így ezeket a jogvitákat szintén laikus személyek döntötték el. Megszüntették a cégbíróságokat, eltörölték a cégek kötelező bírósági bejegyzését és nyilvántartását. A bírósági hatáskörök részleges visszaadására csak az 1972. évi IV. törvénnyel került sor, a cégbíróságok visszaállítása pedig csak 1988 után kezdődhetett meg.

A háromfokú bírósági szervezet csúcán a Legfelsőbb Bíróság állt, amely elvi szinten irányította a bíróságok működését, ennek keretében kötelező érvényű, elvi döntéseket és irányelveket adott ki. Ezen feladata mellett másodfokú fórumként működött a megyei bíróságoktól és a különbíróságoktól érkező fellebbezési ügyekben. Elsőfokú bíróságként járt el a hatáskörébe utalt ügyekben és azokban az esetekben, amikor a legfőbb ügyész ide nyújtotta be a vádiratot. A bírósági szervezet következő fokán a megyei (fővárosi) bíróságok álltak, elsőfokon pedig a járásbíróságok, a városi, kerületi bíróságok jártak el.

A bírósági szervezet mellett 1953-ra létrejött a szovjet mintájú „független” ügyészség. Az 1953-as és 1959-es törvényerejű rendeletek és az ezeket megerősítő 1972. évi V. törvény alapján az ügyészi szervezet kikerült a kormány (igazságügyminiszter) felügyelete alól, és az Országgyűlés irányítása alá került. A hierarchikus szervezet élén a legfőbb ügyész állt, neki alárendelten a megyei (fővárosi) főügyészségek, és a legalsóbb szinten a helyi (városi, fővárosi kerületi) ügyészségek működtek. Az ügyészségi szervezet a bírósági szervezet felépítését követte.

A rendes bírósági szervezet működése mellett megkezdődött a politikai rendszert támogató, új jogszolgáltatási rendszer megalkotása is. Ennek kiépítése és a totális ellenőrzést biztosító jogalkotási folyamat azt mutatja, hogy ezen a területen a kommunisták nem rendelkeztek kész „forgatókönyvvel”. Ez a kísérletezést mutatja, illetve azt, hogy a módszerek tekintetében a kommunista vezetés számára a gyakorlat mutatta meg, mely megoldások vezetnek eredményre. A kommunista pártot szolgáló jogi gépezet kiépítése azért sem történhetett azonnal, hiszen ehhez kezdetben nem voltak meg a szükséges „káderek” sem. A bírói kar egésze 1945-ben még teljesen mentes volt a kommunista ideológia befolyásától, a munkatársak a pártvezetés számára teljességgel „megbízhatatlanok” voltak, csakis totális ellenőrzés mellett lehetett rájuk bízni az ítélkezést.

Az új büntető jogszabályok és az új típusú jogszolgáltatási szervezet fő célja a politikai ellenfelek kiiktatása volt. A magyar kommunista hatalom a belső és a külső legitimitása érdekében az első pár hónap eltelte után nagy hangsúlyt helyezett arra, hogy a jogszerűség látszatát fenntartsa. A szovjet megoldással szemben, amely révén tömegével tűntek el börtönökben ítélet nélkül az ellenségnek tekintett politikai ellenfelek, Magyarországon a legtöbb esetben végigjárták a jog lépcsőfokait. Az újonnan létrehozott rendőrségi, ügyészségi és bírósági szervezet működésének elemzése nem lehetséges anélkül, hogy az általuk lefolytatott eljárások sajátosságait ne vizsgálnánk meg. Az igazságszolgáltatás

szervezetét ugyanis nem az Európában általánosan elfogadott jogelveknek megfelelően szervezték meg, hanem mindent a büntetőeljárás eredményes lefolytatásának rendelték alá. A koncepcióra épülő eljárások nem egy speciális modellként jelentkeztek a magyarországi büntetőeljárások között, hanem a büntetőeljárások szinte minden területén felbukkantak a II. világháborút követő három évtizedben, 1945 és az 1970-es évek közötti időszakban.

A szakirodalom általában két kifejezést használ a politikai célból folytatott bírósági eljárásokkal kapcsolatban: a *koncepció*s pert és a *kirakat*per. Az előbbi mindenképpen szélesebb fogalom, amely tartalmazza az utóbbit. A koncepció per, ügy, eljárás minden olyan esetre használható kifejezés, amelynek során főként az önkényuralmi rendszerek (ritkábban demokráciák is) eszközként használják fel a jog- és igazságszolgáltatást, sőt a rendőrséget is, a jogérvényesítés látszatának megtartásával, hogy leszámoljanak politikai ellenfeleikkel. A törvénysértő eljárás során általában előre kigondolt hamis vádak, bizonyítékok, kikényszerített vallomások alapján hoznak előre elkészített ítéletet. A koncepció pereken belül megkülönböztetjük a konstruált pereket, amikor a vád eleve hamis bizonyítékokon alapul, és a tendenciózus pereket, amikor jogszabály- vagy törvénysértés történik, de éppen a jogszabály vagy törvény kiforgatásával.

A kirakatperek a koncepció per specielis esetei, amikor a politikai szándék kiterjed arra is, hogy az eliminálandó ellenséget (rajta mint reprezentánsok keresztül akár egész társadalmi rétegeket) a nagy nyilvánosság előtt megbélyegezzék.

A Minisztertanács által 1989-ben létrehozott történészbizottság a következőképpen tipizálta a koncepció pereket:

- az erkölcsileg, jogelméletileg kifogásolható jogszabályok alapján lefolytatott eljárások;
- erkölcsileg és jogilag helytelen szakmai-politikai irányítás hatására elbírált ügyek;
- hatályos büntető anyagi vagy eljárásjogi szabályok megsértésével elbírált ügyek, melyekben
  - kitalált tényállásokat koholt bizonyítékokkal támasztottak alá;
  - valós tényekből hamis következtetésekre jutottak;
  - valós tények alapján megfelelő következtetésre jutottak, azonban kegyetlen, embertelen büntetéseket szabtak ki.

A magyarországi jogszolgáltatási szervezet kialakítását a nemzetközi jogban vállalt kötelezettségei határozták meg. Az így létrehozott népbírói és népügyészségi szervezet azonban az idő előrehaladtával egyre inkább politikai érdekeket szolgált. Magyarországot az 1945. január 20-án Moszkvában aláírt fegyverszünet kötelezte a háborús bűnösök letartóztatására, a felettük való ítélkezésre és az érdekelt kormányoknak való kiszolgáltatására. A Dálnoki Miklós Béla vezetésével létrejött Ideiglenes Nemzeti Kormány tisztában volt azzal, hogy külföldi elismerésének egyik alapvető feltétele, hogy minél gyorsabban lépjen ebben a kérdésben. Így már 1945. január 25-én megszületett a népbíráskodásról szóló első rendelet, a 81/1945. ME számú, ezt módosította és kiegészítette az 1440/1945. ME számú rendelet, majd az 1945. évi VII. törvénycikk emelte törvényerőre a népbíráskodás tárgyában hozott rendeleteket.

A népbírói ítélkezés tanácsokban történt, amely szintén tág teret biztosított a politikai befolyás érvényre juttatására. Az ítélkező tanácsokban ott ültek a Magyar Nemzeti Függetlenségi Frontba tömörült pártok (Független Kisgazdapárt, Magyar Kommunista Párt, Nemzeti Parasztpárt, Polgári Demokrata Párt, Szociáldemokrata Párt, 1945 májusától népbírói küldött az Országos Szakszervezeti Tanács helyi küldötte is) által delegált népbírák, akiknek az volt a szerepük, hogy a népi szemléletmódot juttassák érvényre az ítélkezésben. Csak a tanácsvezető bíró volt szakképzett jogász, aki azonban csupán a tárgyalást vezette, és a határozathozatal előtt összefoglalta a perben addig elhangzottakat. Ezen túl felvilágosítást adott a laikus népbíráknak az alkalmazható jogszabályokról, a kiszabható büntetésekről és azok mértékéről. A bűnösség és az alkalmazandó büntetés jellegéről és mértékéről azonban már kizárólag a pártok delegálta népbírák döntöttek (a tanácsvezető bíró csak szavazategyenlőség esetén adhatta le szavazatát). A pártok küldöttei nemhogy nem voltak szakemberek, de sok esetben az ügyek tárgyilagossá megközelítésre sem voltak alkalmasak.

A népbíróági jog különös része a *háborús és népellenes bűncselekmények* kategóriáját különítette el. Megalkotta a *népellenes vétségek* kategóriáját is, de ez a gyakorlatban nem bírt túl nagy jelentőséggel.

Háborús bűnösneként jelölte meg a rendelet azt,

- aki Magyarország háborúba való belesodródását elősegítette;
- aki kezdeményezője vagy részese volt olyan határozat meghozatalának, amely Magyarország háborúban való részvételét elősegítette;
- aki a fegyverszünet megkötését erőszakkal vagy befolyásának kihasználásával megakadályozni igyekezett;
- aki a nyilas mozgalomnak segítséget nyújtott a hatalom megszerzéséhez, a hatalom megtartásához, vagy aki a nyilas kormányban az életét fenyegető kényszerű szükség nélkül vezető állást vállalt;
- aki a megszállt területek lakosságával vagy a hadifoglyokkal való bánás tekintetében a háborúra vonatkozó nemzetközi szabályokat súlyosan megsértette, aki felbujtója, tettese vagy részese volt emberek törvénytelen kivégzésének vagy megkínzásának;
- aki nyilvánosan, huzamosabb időn át, állandó jelleggel olyan propagandatevékenységet végzett, amely alkalmas volt arra, hogy a háborúba lépés és a háború folytatása érdekében a közvéleményt jelentős mértékben befolyásolja.

Az alanyi kör meghatározásában a rendelet elsősorban a vezető állású személyekről beszélt, főként azokról, akik a kormánytagok, az országgyűlés tagjai, vagy vezető állású közalkalmazottak voltak.

A következőkben háborús bűnösneként határozott meg még hét tényállást, amelyek elkövetői nem vezető állású politikusok és tisztviselők voltak. Ez alapján háborús bűnös volt az is:

- aki nyilvánosan a háborúba való belépésre vagy a fokozottabb háborús részvételre izgatott;
- aki katonai alakulatnak személy vagy vagyontárgy elleni erőszakos cselekményéhez segítséget nyújtott;
- aki a nyilas mozgalom hatalomra kerüléséhez nem vezető jellegű cselekményével segítséget nyújtott, majd a nyilas közigazgatásban vagy honvédelemben szerepet vállalt;
- aki magyar állampolgárként belépett a német hadseregbe vagy biztonsági szolgálatba;
- aki német alakulatnak a magyarság érdekeit sértő adatokat szolgáltatott ki, vagy mint besúgó működött;
- aki a háborús hírverés érdekében jelentős szellemi tevékenységet végzett;
- aki tevékenységével a népek háború utáni együttműködését megnehezíti vagy megbontja.

A fenti tényállások az utolsó szakasz kivételével megfeleltek azoknak az elvárásoknak, amelyeket a szövetséges hatalmak Magyarországgal szemben a fegyverszüneti egyezményben támasztottak. A „*népek háború utáni együttműködésének megnehezítése vagy megbontása*” záradék azonban már egy erősen átpolitizált tényállás volt, amelynek a végleges formába öntése az 1946. évi VII. törvénycikk, a sokak által egyszerűen hóhértörvénynek nevezett jogszabályban valósulhatott meg.

A népellenes bűncselekmények körét is részletesen körülírta a jogszabály. Népellenes bűntettet követett el az:

- aki vezető állásában a nép érdekeit súlyosan sértő jogszabály kezdeményezője volt, vagy annak meghozatalában részt vett;
- aki 1939. szeptember 1. után közhivatali ténykedése során a nép egyes rétegei ellen irányuló törvények és rendeletek végrehajtásában a szükséges mértéken túl a személyes szabadságot vagy testi épséget veszélyeztette vagy sértette, vagy egyes személyek vagyoni romlását elősegítette;
- az a közalkalmazott, aki következetesen népellenes, fasisztabarát hivatali működést fejtett ki;
- aki nyilvánosan olyan propagandát folytatott, amely alkalmas volt a fasiszta és demokráciaellenes irányzatok elterjedésére, a faji és felekezeti gyűlölet felkeltésére és fenntartására;

- aki fasiszta és demokráciaellenes szerv besúgójaként működött vagy nekik adatokat szolgáltatott;
- aki a fasiszta és demokráciaellenes uralmi rendszert saját céljaira felhasználva szemérem, vagyoni vagy személyes szabadság elleni bűncselekményt követett el.

A rendelet 17. §-a alapján a népellenes bűncselekmények körébe kellett sorolni:

- aki a nép egyes rétegei ellen irányuló rendelkezések végrehajtását nem igyekezett megakadályozni, bár arra törvényes hatáskörében módja lett volna;
- aki kényszerű szükség nélkül a Magyarországon szervezett Volksbundba tagként belépett, vagy fasiszta, illetve demokráciaellenes pártban tisztséget vállalt;
- aki nyilvánosan népellenes vagy demokráciaellenes intézkedések meghozatalát sürgette, vagy a meghozottakat dicsérte;
- aki kényszerű szükség nélkül a nép- vagy demokráciaellenes hírverés szolgálatába szegődött;
- aki magatartásával fasisztaellenes vélemény kinyilvánítását akadályozta;
- aki bármely háborús vagy népellenes bűncselekménnyel kapcsolatban bűnpártolást követett el;
- aki tudott arról, hogy valaki a megszállt területek lakosságával, a hadifoglyokkal, a visszacsatolt területek lakosságával kegyetlenkedett; részese volt emberek törvénytelen kivégzésének vagy megkínzásának, és ezt a hatóságoknak nem jelentette.

Az újonnan megalkotott törvényi tényállásokon túl az 1440/1945 számú rendelet 14. §-a népbíróság hatáskörét kiterjesztette azokra a bűncselekményekre is, amelyeket a háborús és népellenes bűncselekményekkel összefüggésben követtek el (gyűjtogatás, közegészség elleni bűncselekmények, vagyonrongálás stb.). A rendelet később a háborús és népellenes bűncselekményekkel való összefüggést nem kívánta meg, hanem nemes egyszerűséggel a politikai *bűncselekmény* fogalmát használta.

A magyar népbírósági jogban a visszaható hatály problémája nem csak a fentiekben részletezett háborús és népellenes bűncselekmények tekintetében merült fel. Az 1440/1945 ME számú rendelet egy elévülési szabállyal tulajdonképpen újabb hatáskört adott a népbíróságoknak. A rendelet 9. §-a szerint az 1919-ben és az azt követő években elkövetett azon politikai bűncselekményeknek az elévülése, amelyeknek emberélet esett áldozatul, és amelyeknek az üldözését az uralmon volt hatalom megakadályozta, 1944. december 21. napjával veszi kezdetét. Így nyílt lehetőség a fehérterror idején elkövetett bűncselekményekért való felelősségre vonásra is, nagy nyilvánosságot kapott például a Zdravec István ferences szerzetes, tábori püspök ellen indított ügy.

A népbíróságok széles jogkörét az új tényállásokon túl az is biztosította, hogy a népbírósági rendelet 2. §-a szerint a hatásköre nemcsak a polgári egyénekre terjedt ki, hanem a magyar jogban elsőként a fegyveres erők tagjaira is, ideértve a rendőrséget és a csendőrséget is. Különösen súlyos intézkedés volt, hogy a bíróság fiatalok ügyében is eljárhatott, akikre nézve ugyanolyan büntetési tételeket állapíthatott meg, mint a felnőttekre. A rendelet 1440/1945-ös módosítása alapján pedig a 16. életévét betöltött fiatalokúra akár halálbüntetést is kiszabhatott. Külön kérdést jelentett az egyházi személyek felelősségre vonása, akikkel szemben vádpontként merült fel, hogy gyülekezet előtt elmondott beszédekben a háborúba való belépésre és a háborúban való fokozottabb részvételre buzdítottak. A felelősségre vonás kapcsán kiemelt problémaként jelentkezett, hogy elítélhetők-e a népbírósági jog alapján a magyar politikai felső vezetés tagjai és a parlamenti képviselők, illetve a felsőházi tagok. A leggyakrabban hangoztatott érv ebben az esetben az volt, hogy a miniszterek és a miniszterelnökök csak az 1848. évi III. törvénycikk alapján vonhatók felelősségre, vagyis csak a képviselőháznak, illetve a felsőháznak tartoznak elszámolással. Azonban a népbírósági jogalkotás és a bírói joggyakorlat is ezt a szempontot teljesen figyelmen kívül hagyta és a népbírósági jog alapján történt meg Bárdossy László, Imrédy Béla, Sztójay Döme és az 1945 előtti magyar kormány számos tagjának felelősségre vonása.

A népbíróságok hatásköre még 1945-ben kibővült az igazolásfellebbezési ügyekkel. Az igazolási eljárások célja az volt, hogy az államigazgatásban az új politikai berendezkedést támogató tisztviselői kar legyen jelen, a későbbiekben azonban a magyar lakosság egyre szélesebb körét vonták igazolás alá. A hatalom számára stratégiai jelentőségű közigazgatásban dolgozóknak arról kellett számot adniuk, hogy milyen tevékenységet fejtettek ki, milyen politikai magatartást tanúsítottak 1939. szeptember 1. napja után, hogyan hajtották végre a népellenes törvényeket és rendeleteket. A 4080/1945 ME számú rendelet alapján az igazoló bizottságok határozatai ellen a népbíróságokhoz lehetett fellebbezni. A Budapesti Népbíróságon két külön tanácsot állítottak fel az ügyek vitelére. A népbíróságok így nemcsak a nagyobb jelentőségű ügyeket vonhatták az ellenőrzésük alá, de egyben az igazoló bizottságok munkáját is ellenőrizhették. Az 1946. évi VII. törvénycikk a demokratikus államrend és köztársaság büntetőjogi védelméről bevezetője a törvény szükségességét így indokolta: „biztosítsa a demokratikus szemléletből folyó politikai szabadságjogokat, a jogegyenlőséget, a közélet bírálatának lehetőségét és a szólásszabadságot, de ugyanakkor hathatós védelemben részesítse a demokratikus Magyar Köztársaságot.”<sup>3</sup> A törvény alkalmazását a jól irányítható népbíróságokra bízta, amelyeken belül, kizárólag ezen törvény alkalmazására, ötagú külön tanácsokat szerveztek, amelyekben a Magyar Kommunista Párt, a Szociáldemokrata Párt, a Nemzeti Parasztpárt és a Független Kisgazdapárt delegáltja mellett még egy teljes jogú szakbíró vett részt. A hóhértörvény alapján a Magyar Közösség ellen indított eljárás után sorra következtek a kirakatpercek: az európai hírű geológus Papp Simon és társai ellen indított MAORT-per, a Földművelésügyi Minisztériumban dolgozók elleni úgynevezett FM-per, a Standard-per, a Rajk László és társai elleni perek és a sor még hosszan folytatható lenne.

A népbíróságok mellett működtek a népügyészségek, amelyeknek alapvető szerepük volt a per menetének, különösen a laikus népbírónak a befolyásolásában. Elég gyorsan kialakult az a gyakorlat, hogy a nagyobb jelentőségűnek ítélt perekben a népügyészség vezetője kijelölt egy politikai ügyészt is a vádat képviselő népügyész mellé. A politikai ügyész szinte mindig egy megbízható újságíró volt, akinek az volt a feladata, hogy közérthető módon, ideológiai szövegekkel megtűzdelve, szenvedélyes hangon, mintegy néptribun módjára, az érzelmeire hatva döntse el a per kimenetelét. A 81/1945. ME számú rendelet szerint, az Ideiglenes Nemzetgyűlés által 1944. december 22-én Debrecenben adott felhatalmazás alapján, az Ideiglenes Nemzeti Kormány, az esküdtbírósnak törvényhozás útján való visszaállításáig, a népbírászkodás megvalósítása céljából, létrehozta a népbíróságokat és népügyészségeket. A 81/1945. ME rendelet előírta, hogy a háborús és népellenes bűncselekmények elbírálására létrehozott különbírók és a népbíróságok előtt a vádat is külön vádhatóság képviselje, a népügyészség. A népbíróságok mellett népügyészségek, a Népbíróságok Országos Tanácsa mellett Népfőügyészség működött. A népügyészeket, azok vezetőit az igazságügyminiszter nevezte ki a bírói és ügyvédi vizsgával vagy szükség esetén jogtudori oklevéllel rendelkező egyének közül, a helyi nemzeti bizottság ajánlása, illetve meghallgatása után. Az igazságügyminiszter e népügyészeket bármikor felmenthette. Az 5900/1945. ME rendelet alapján a közzévaló tennivalóinak ellátásával az igazságügyminiszter egyes ügyekben a népügyészség szervezetén kívül álló személyt is megbízhatott. A megbízott közzévalót e megbízatása körében ugyanazok a jogok illették, mint a népügyészt. E rendelkezés alapján nyílt lehetőség számos politikai népügyész alkalmazására. Az előzetes letartóztatást a népügyész rendelte el. Ennek elrendelése ellen felfolyamodásnak helye nem volt. A népügyész vagy vádiratot nyújtott be, vagy – csekélyebb jelentőségű ügyekben a Törvényszéki eljárás 107., 108. §-ainak megfelelő alkalmazásával – a terheltet a népbíróság elé állította. Közbenes eljárásnak helye nem volt.

A védelem tekintetében a Büntető perrendtartás V. fejezetét kellett alkalmazni. A 1440/1945. ME rendelet alapján a népbíróság ítélete ellen a népügyész csak az elítélt terhére fellebbezhetett, de a népügyész által bejelentett fellebbezés alapján az ítélet az elítélt javára is megváltoztatható volt. A 2590/1945. ME rendelet előírta, hogy a népbíróságok és a népügyészségek zavartalan

<sup>3</sup> 1946. évi VII. törvénycikk a demokratikus államrend és köztársaság büntetőjogi védelméről. Elérhető: <http://www.rev.hu/sulinet45/szerviz/dokument/VII46.htm> (A letöltés ideje: 2017. október 11.)

működése céljából a népügyészségek, illetőleg a népbíróság előtt folyamatban levő bűnügyben szereplő terheltet, sértettet, tanút, szakértőt és képviselőket, úgyszintén általában magánegyéneket a népügyész fegyelmi felelősségének a terhe alatt csupán jegyzőkönyvvezető jelenlétében fogadhatta. Hasonlóképpen bizonyos jogszabályba foglalt kivételtől eltekintve, a terhelt és a tanúk kihallgatásánál a népügyészen és jegyzőkönyvvezetőn kívül senki nem lehetett jelen. A népügyész a hivatali működésében felmerülő illetéktelen befolyásolási kísérletről haladéktalanul köteles volt jelentést tenni az igazságügyminiszternek. A népbíráskodással kapcsolatos egyes rendelkezésekről szóló 1947. évi XXXIV. törvény úgy intézkedett, hogy ha a büntető perrendtartás szerint illetékes államügyészségnek és a népügyésznek álláspontja eltérő volt, a népfőügyész döntött. A törvény felhatalmazta az igazságügyminisztert arra, hogy a kellő ügyforgalommal nem rendelkező népbíróságokat rendelettel szüntesse meg, és a megszüntetett népbíróságok területére más szomszédos népbíróság illetékességét terjessze ki. A 3800/1948. IM rendelet megszüntette a Balassagyarmat, Eger, Székesfehérvár, Szolnok, Kalocsa, Nyíregyháza, Sátoraljaújhely, Sopron, Veszprém, Zalaegerszeg, Nagykanizsa, Szekszárd, Baja és Gyula székhellyel felállított népbíróságot és egyidejűleg a mellékük rendelt népügyészségeket is. E népbíróságok területére a budapesti, debreceni, miskolci, győri, szombathelyi, pécsi és szegedi népbíróságok és népügyészségek illetékességét terjesztették ki. A 4021/1949. kormányrendelet értelmében a népügyészség feladatkörébe utalt tennivalókat az igazságügyminiszter rendelkezése szerint az az államügyészség is elláthatta, amely a népbíróság székhelyén levő törvényszékek mellett működött. E felhatalmazás alapján a 40.500/1949. IM rendelet kimondta, hogy a Budapest, Debrecen, Szeged, Pécs, Győr székhellyel működő népügyészségek feladatkörébe utalt tennivalókat július 1. napjától kezdődően az azonos székhellyel működő államügyészségek lássák el. Ezzel a rendelettel az utolsó népügyészségek feladatkörét is átvették az államügyészségek.

## **2. AZ 1945 ÉS 1956 KÁDÁRI ÁLLAMHATALOM KIÉPÍTÉSE, ÚJ INTÉZMÉNYEK MEGJELENÉSE AZ ÁLLAMSZERVEZETBEN**

### **2.1. Az Országgyűlés**

Az 1950–1970 közötti időszakban négy alkalommal került sor országgyűlési választásokra. Ezek előtt általában törvény módosította a választásokra vonatkozó jogszabályokat, így az 1953. évi II. törvény kimondta, hogy választójoga van minden magyar állampolgárnak – a törvényben meghatározott esetek kivételével –, aki 18. életévét a választás évének január 1-je előtt betöltötte. Míg korábban a pártok állítottak jelölteket, ekkor a képviselőket a választókerületek lajstromai alapján kellett megválasztani. A jelöltek lajstromát a Magyar Függetlenségi Népfront megyei (budapesti) bizottsága a választások napja előtt 15 nappal küldte meg a Magyar Függetlenségi Népfront Országos Tanácsának. A képviselők választására vonatkozó hatályos törvényi rendelkezéseket a Népköztársaság Elnöki Tanácsa állította össze és tette közzé, míg a törvény végrehajtásáról a Minisztertanács gondoskodott, és ellátta azokat a feladatokat is, amelyeket az országgyűlési választásokról szóló jogszabályok korábban a belügyminiszter hatáskörébe utaltak. Ennek alapján intézkedett az 1958. évi 1–19. Népköztársaság Elnöki Tanácsi határozat, amely kimondta, hogy a képviselőket a választópolgárok általános, egyenlő és közvetlen választójog alapján titkos szavazattal választják. A választópolgárok a megválasztott országgyűlési képviselőket visszahívhatják. Az országgyűlést négy évre választják, amely az első összeüléstől veszi kezdetét. Képviselővé mindenki megválasztható, akinek választójogosultsága van. A képviselőket az országgyűlési választókerületek lajstromai alapján kellett megválasztani. A képviselők választását az egyes tanácsi választókerületek lakosságának, a tömegszervezeteknek, továbbá az üzemek, a gépállomások, az állami gazdaságok, a hivatalok és intézmények dolgozóinak, valamint a fegyveres és rendészeti testületeknél szolgálatot teljesítőknél a jelölő gyűlései előzték meg, és itt tettek javaslatot a jelöltekre. Az előterjesztett jelöltek közül a Hazafias Népfront megyei (fővárosi) bizottsága tett javaslatot az országgyűlési választókerület lajstromára. Az országgyűlés és a képviselők munkájáról az országgyűlés 1956. évi 1. számú határozata intézkedett. Eszerint az országgyűlés munkájában a következő irányelveket érvényesítették: a dolgozó nép összességét érintő minden alapvető kérdést törvényben kell szabályozni; jelentősen ki kell bővíteni az országgyűlés irányító, ellenőrző tevékenységének körét; mind a Népköztársaság Elnöki Tanácsának, mind a Minisztertanácsnak rendszeresen be kell számolnia az országgyűlés előtt; az országgyűlés Alkotmányból folyó kötelessége, hogy legfelsőbb fokon biztosítsa a „szocialista” törvényességet, ezért a Legfelsőbb Bíróság elnöke, valamint a legfőbb ügyész évenként legalább egyszer kötelesek beszámolni munkájukról az országgyűlés előtt. Az országgyűlést – munkamódszereinek megjavítására – az eddiginél gyakrabban kell összehívni, az ülészek és az ülések időtartamát úgy kell megállapítani, hogy lehetőség nyíljon az időszerű kérdések sokoldalú megvitatására, a képviselők javaslatainak előterjesztésére és az interpellációs jog gyakorlására; az országgyűlés elé kerülő jelentéseket, javaslatokat úgy kell a képviselőknek megkapniuk, hogy minél alaposabban felkészülhessenek a tárgyalásra; az országgyűlés alkotó, irányító és ellenőrző munkájának folyamatosságát és hatékonyságát az országgyűlés állandó bizottságai segítik elő.

Az országgyűlés 1956. évi 2. számú határozata az országgyűlés ügyrendjét (működésének szabályait és tárgyalási rendjét) szabályozta. Kimondta, hogy az újonnan megválasztott országgyűlést a választást követő egy hónapon belül a Népköztársaság Elnöki Tanácsa hívja egybe. Az alakuló ülésen a mandátumvizsgáló bizottság jelentése alapján az országgyűlés határoz a mandátumvizsgálat eredményéről, majd az országgyűlés megválasztja tisztségviselőit. Ezután kerül sor a Népköztársaság Elnöki Tanácsa (elnök, két helyettes elnök, titkár és 17 tag), továbbá az országgyűlés állandó bizottságai, valamint a mentelmi és összeférhetetlenségi bizottság megválasztására. Intézkedik az országgyűlés szervezetére (elnök, elnökhelyettesek, jegyzők, bizottságok) és működésére, az ülésszakainak összehívására, az országgyűlés tanácskozási rendjére, továbbá a képviselői interpellációkra vonatkozóan, végül meghatározza a bizottságok működésének alapelveit és az Országgyűlés Irodája feladatait. Az Országgyűlés 9/1967-1971. számú határozata módosította az ügyrend egyes szakaszait, és többek között kimondta, hogy a benyújtott javaslatokat az ülésszak megkezdéséig, de legkésőbb a tárgysorozat megállapítása után kinyomtatva ki kell adni az országgyűlésnek; a Legfelsőbb Bíróság elnöke, valamint a legfőbb ügyész kötelesek működésükről rendszeresen beszámolni; a képviselői módosító javaslatokat az elnök a határozathozatal előtt bármikor kiadhatja az illetékes bizottságnak megvitatásra; ha az interpellálásra adott választ az országgyűlés nem veszi tudomásul, a kérdést az illetékes bizottságnak kell kiadni, és a kérdés tárgyalását az országgyűlés a bizottság jelentése alapján a következő ülésszakon napirendre tűzi. Az érvényben lévő ügyrend alapján mondta ki az országgyűlés egy alkalommal feloszlását (1958. évi 5. számú határozat), választotta meg tisztségviselőit, a Népköztársaság Elnöki Tanácsát és a bizottságokat.

## 2.2. A Népköztársaság Elnöki Tanácsa

1949-ben szovjet mintára kollektív államfői intézményt hoztak létre Népköztársaság Elnöki Tanácsa elnevezéssel. Kettős alkotmányjogi funkciót töltött be. Egyrészt ellátott klasszikus államfői feladatokat, így a hatáskörébe tartozott a választások kiírása, az Országgyűlés összehívása, kinevezési jogkör gyakorlása, rendjelek és címek adományozása, egyéni kegyelmezési jog gyakorlása, alkotmányos felügyeleti jog gyakorlása a tanácsok felett. Másrészt az Országgyűlést szinte korlátlanul helyettesíthette. Evente közel 60 törvényerejű rendeletet alkotott, amivel elsősorban a kormány összetételét és a minisztériumok működését határozta meg.

Működését a legtöbb esetben maga szabályozta, így a Népköztársaság Elnöki Tanácsa 1953. évi 5. számú határozata intézkedett a Magyar Népköztársaság kitüntetéseinek alapszabályairól. Eszerint a határozatban felsorolt 26 kitüntetésfélét és a Szocialista Munka Hőse címet a Minisztertanács javaslatára a Népköztársaság Elnöki Tanácsa adományozta. A Népköztársaság Elnöki Tanácsa 1953. évi 17. számú határozata alapján kinevezési hatáskörébe tartozott: a Termelőszövetkezeti Tanács elnöke, az Állami Ellenőrzési Központ elnöke és elnökhelyettesei, a miniszter első helyettesei és a miniszterhelyettesek, a Néphadsereg, a belügyi igazgatáshoz tartozó fegyveres és egyenruhás testületek tábornokai, a Néphadsereg vezérkari főnöke, a diplomáciai fogalmazói szakasz, rendkívüli követ és meghatalmazott nagykövet, a Minisztertanács titkárság, a Minisztertanács Bértitkárság, a Minisztertanács Helyi Tanácsok Titkársága vezetője, az Állami Egyházügyi Hivatal, az Országos Létszámbizottság, az Országos Építésügyi Hivatal, az Építészeti Tanács elnöke, a legfőbb ügyész helyetteseinek a kinevezése. Az 1954. évi VIII. törvény az Alkotmány módosításával bővítette a Népköztársaság Elnöki Tanácsa hatáskörét, és így az államhatalom helyi szerveinek munkáját legfelsőbb fokon ez a szervezet irányította. A Népköztársaság Elnöki tanácsa 1956. évi 28. számú határozata szerint megválasztotta a Magyar Forradalmi Munkás-Paraszt kormányt. A Népköztársaság Elnöki Tanácsa 1956. évi 26. számú határozata alapján előterjesztést tett az Országgyűlésnek az alkotmánymódosításra az államigazgatás legfőbb szervéről, valamint a Magyar Népköztársaság



címeréről szóló §-ainak megváltoztatása tekintetében. Ugyanakkor elhatározta, hogy addig is, amíg az országgyűlés összeül és a módosításokra vonatkozó törvényt megalkotja, az államigazgatás legfőbb szerveként a Népköztársaság Elnöki Tanácsa által választott Magyar Forradalmi Munkás-Paraszt Kormány működik, amelynek élén elnök áll. A kormány maga jelöli ki, hogy tagjai közül az államigazgatás egyes ágazatait ki vezeti. A Magyar Népköztársaság címere a „Kossuth címer”.

Az 1957. évi I. törvény 1959. évi május 17. napjáig hosszabbította meg az 1957. május 17. napján lejáró megbízatását az Országgyűlésnek. Egyben kimondta, hogy a Népköztársaság Elnöki Tanácsa megbízatása mindaddig tart, amíg az újonnan választott Országgyűlés a kormányt meg nem választja. A Népköztársaság Elnöki Tanácsa 1958. évi 1–18. számú határozata alapján az Országgyűlés 1958. szeptember 16.-i feloszlása után kiírta az új választások időpontját, és az 1958. évi 1–19. számú határozatban közzétette az országgyűlési választásokra vonatkozó törvényi rendelkezéseket. Ebben szerepel többek között az is, hogy az Országos Választási Elnökség tagjai a Népköztársaság Elnöki Tanácsa elnöke előtt tesznek esküt.

A NET 1966. évi 29. számú határozata alapította a Szocialista Hazáért Érdemrendet, melyet évente egyszer – 1967. május 1-jén – adományozott a Népköztársaság Elnöki Tanácsa a kormányjavaslata alapján azok számára, akik a felszabadulás előtt a forradalmi mozgalmakban kifejtett és elismert kimagasló tevékenységet végeztek. Az 1968. évi V. törvény úgy intézkedett, hogy a Központi Népi Ellenőrző Bizottság elnökét, elnökhelyetteseit és tagjait a Minisztertanács javaslata alapján a Népköztársaság Elnöki Tanácsa választja. Az 1970. évi III. törvény módosította az országgyűlési képviselők és tanácsstagok választásáról szóló 1966. évi III. törvényt, egyben megjelent e két törvénynek az egységes szerkezetbe foglalt szövege is. Eszerint a NET állapítja meg az országgyűlési választókerületek számát, területét és székhelyét, erősíti meg az Országos Választási Elnökség tagjainak kijelölését, tűzi ki a választás napját, országgyűlési képviselő helyének megüresedése esetén időközi választást ír ki, megállapítja a fővárosi és megyei tanácsstagok számát, feloszlathatja a tanácsot és ilyenkor új választást ír ki.

### 2.3. A Minisztertanács

A Minisztertanács (MT) hivatali apparátusának szervezete: Minisztertanács Titkársága, Főkönyvelőség, Bértitkárság, Anyag- és termékgazdálkodási titkárság, Helyi tanácsok titkársága, Személyzeti titkárság. Az 1950. évi IV. törvény módosította először az Alkotmány minisztériumokra vonatkozó kitételét és összevonásokkal, szétválasztásokkal, alapításokkal új minisztériumokat hozott létre, ezzel megváltoztatva a Minisztertanács összetételét is. A 2049/17/1953. számú minisztertanácsi határozat tette közzé a Minisztertanács ügyrendjét, amely szerint annak hatáskörét az Alkotmány, a törvények és egyéb jogszabályok határozzák meg. A Minisztertanács tagjai voltak: az elnök, első elnökhelyettese; elnökhelyettesei; az államminiszterek, illetve az államminiszter-helyettesek, a minisztériumokat vezető miniszterek és az Országos Tervhivatal elnöke. A Minisztertanács döntése alá tartoztak az alapfontosságú állami ügyek és a jogszabályok által a Minisztertanács hatáskörébe utalt kérdések, így az állampolgárokat széleskörűen érintő, valamennyi minisztert vagy a miniszterek többségét érintő, továbbá a minisztériumok szervezetének megállapítására vonatkozó lényeges kérdések; a Minisztertanács által előterjesztendő törvény és törvényerejű rendelet javaslatok és tervezetek; nemzetközi egyezmények megkötésére és aláírására adott felhatalmazás; minisztertanácsi rendeletek kibocsátása; a Minisztertanács hatáskörébe utalt kinevezések, valamint a miniszterek külföldi utazásának jóváhagyása; az érdemrendekre való javaslat a Népköztársaság Elnöki Tanácsához. A miniszterek csak a Minisztertanács jóváhagyásával bocsáthattak ki rendeletet. A Minisztertanács munkáját az elnök irányította; kinevezte a Minisztertanács titkárságának ügyintéző alkalmazottait; a Minisztertanács ülései közötti időben a Minisztertanács nevében járt el, és ilyenkor

határozatot hozhatott halaszthatatlan döntéseket igénylő, továbbá a Minisztertanács által eldöntendő kisebb jelentőségű, valamint a Minisztertanács által hatáskörébe utalt ügyekben. A Minisztertanács által jóváhagyott tervmutatók módosítása általában a Minisztertanács hatáskörébe tartozott. Az általa jóváhagyott mutatókon kisebb jelentőségű módosításokat az elnök, valamint az Országos Tervhivatal elnöke, az illetékes miniszterekkel egyetértésben hajthatott végre, de köteles volt negyedévenként utólag erről a Minisztertanácsnak beszámolni. A Minisztertanács a rendelkezésére álló költségvetési póthitelkeret egy részét a pénzügyminiszter rendelkezésére bocsátotta. A kereten túlmenően csak a Minisztertanács engedélyezhetett póthitelt. A Minisztertanács a devizakereteket és az árkiegészítési tervet negyedévenként hagyta jóvá. A Minisztertanács hatáskörébe tartozott a bértételek megállapítása és a munkavállalók egyes kategóriáit érintő bérügyi intézkedések jóváhagyása, valamint általában az árak megállapítása. A vállalat alapítása, átszervezése vagy megszüntetése ügyében az illetékes miniszter döntött, de a Minisztertanács határozott, ha a szervezés következtében egy iparág más minisztérium felügyelete alá került, vagy szervezete lényegesen változott, továbbá, ha olyan vállalat alapítására került sor, amelyen tárgyú még nem működött, vagy a vállalat a külkereskedelemben érintett, országos hálózattal rendelkezett, bank és biztosításügyi tevékenységet folytatott. A Minisztertanács hatáskörébe tartozott vállalatirányító szervek (trösztök, központok), továbbá gazdasági irodák alapítása, összevonása, megszüntetése vagy ezek felügyeletének módosítása. A Minisztertanács elé javaslatot a miniszterek, a Szakszervezetek Országos Tanácsa elnöke, a Minisztertanács közvetlen felügyelete alá tartozó és a Minisztertanács mellett működő intézmények vezetői és a megyei tanácsok végrehajtó bizottságai terjeszthettek.

A Minisztertanács ülésén a tagokon kívül tanácskozási joggal részt vett a legfőbb ügyész, az Állami Ellenőrzési Központ elnöke, a Minisztertanács titkárságának vezetője. Az egyes ügyek tárgyalásánál megbízottként vett részt az előterjesztő (ha nem volt tagja a Minisztertanácsnak), szakértők, továbbá azok, akiknek részvételét a Minisztertanács elnöke elrendelte. Sürgős ügyeket a Minisztertanács ülésén kívül, a tagok közötti körözéssel is eldönthetett. A Minisztertanács határozatait a legfőbb ügyésznek és az Állami Ellenőrzési Központ elnökének meg kellett küldeni. Az 1066/1954. (VIII. 24.) számú minisztertanácsi határozat megszüntette a helyi tanácsok titkárságát, a Minisztertanács Bértitkárságát, valamint az Anyag- és Termékgazdálkodási Titkárságot azzal, hogy az első kettő feladatait a Minisztertanács Titkársága, míg az utóbbiét a Minisztertanács Anyag- és Termékgazdálkodási Igazgatósága látta el.

Az 1954. évi 26. számú törvényerejű rendelet értelmében a Magyar Közlönyben kellett közzétenni a minisztertanácsi rendeleteket, továbbá a Minisztertanácsnak azokat a határozatait, amelyek meghatározott kérdésekben az állami vezetés irányvonalának sokoldalú, hosszabb időre szóló előírásait tartalmazták. Az 1072/1954. (IX. 4.) minisztertanácsi határozat kimondta, hogy a Magyar Közlönyben közzétett minisztertanácsi rendeletek és határozatok kötelezők az ország egész területén mindenkire és a külföldön tartózkodó magyar állampolgárokra. A Magyar Közlönyben közzétételre nem kerülő minisztertanácsi határozatokat a Határozatok Tára közölte. A 2136/44/1954. számú minisztertanácsi határozat szerint azokat a minisztertanácsi határozatokat, amelyek titkos jellegüknél fogva a Határozatok Tárában nem tehetők közzé, az érdekeltekkel bizalmas úton is lehetett közölni.

A 2075/1955. (III. 12.) minisztertanácsi határozat újlag meghatározta a Minisztertanács ügyrendjét. A hatáskör fő meghatározása, a Minisztertanács összetétele a korábbiakhoz viszonyítva nem változott, de módosult a hatáskörébe utalt feladatok ellátásának módja, mert ezt a Minisztertanács teljes ülése mellett, a Minisztertanács Elnöksége, a Minisztertanács elnöke, a Minisztertanács első elnökhelyettesei és elnökhelyettesei is elláthatták. Az Minisztertanács teljes ülése (általában kéthetenként) határozott a népgazdasági és tervjavaslatokról, a törvények és a törvényerejű rendeletek javaslatainak előterjesztéséről, az állampolgárok széles körét közvetlenül érintő kérdésekről, a minisztériumok többségét érintő általános érvényű szervezeti kérdésekről; a tanácsok végrehajtó bizottságai munkájának irányításáról és ellenőrzéséről legfelsőbb fokon, a Népköztársaság Elnöki Tanácsa hatáskörébe tartozó kinevezések előterjesztéséről, a Minisztertanács munkatervének megállapításáról.

A Minisztertanács a Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsa, valamint más nemzetközi gazdasági és tudományos műszaki együttműködési kérdéseket a Gazdasági Kapcsolatok Bizottsága útján intézett.

Önálló szervezetként jelent meg az Minisztertanács Elnöksége, amely üléseit általában hetente tartotta, és határozott az egyes kiemelkedő beruházásokról és városrendezési tervekről, a nemzetközi tárgyalások irányelveinek megállapításáról, a megállapodások aláírásáról, felhatalmazás megadásáról, a tanács végrehajtó bizottság elnökének, elnökhelyetteseinek és titkárnak megválasztásához, valamint visszahívásához, továbbá a végrehajtó bizottság tagjainak visszahívásához szükséges jóváhagyásokról, a minisztériumok és a tanács végrehajtó bizottságok között felmerült vitás ügyek eldöntéséről, bizonyos bankjegyforgalmi és bérkérdésekről, a jogszabályokban meghatározott kitételek előterjesztéséről. A Minisztertanács Elnöksége határozatait a Minisztertanács jogkörében és nevében hozta.

A 45/1955. (VIII. 10.) minisztertanácsi rendelet az árszabályozási ügyekben a Minisztertanács hatáskörébe utalta az általános árpolitikai, továbbá a termelési eszközök, mezőgazdasági termékek, fogyasztási cikkek és szolgáltatások általános jellegű árváltozásainál figyelembe veendő irányelvek meghatározását. A Minisztertanács jóváhagyása szükséges volt minden fogyasztási cikk és a lakosság részére nyújtott szolgáltatás fogyasztói árának megváltoztatásához. Az 51/1955. (VIII. 19.) minisztertanácsi rendelet a Minisztertanács mellett Központi Döntőbizottságot hozott létre. Az 1093/1957. (XII. 28.) kormányhatározat az 1957. évi 66. számú törvényerejű rendelet végrehajtási utasításaként a Minisztertanácsnál Személyügyi Titkárság felállítását rendelte el azzal, hogy ennek hozzájárulását kellett kérni a vezető állású, továbbá mindazon munkakörök betöltésénél, amelyekre ezt a Minisztertanács kiterjesztette.

Az 1957. évi VII. törvény a népi ellenőrzés megvalósítására Központi Népi Ellenőrzési Bizottságot (KNEB) hívott életre a Minisztertanács irányítása alatt. A Központi Népi Ellenőrzési Bizottság elnöke az Minisztertanács ülésein tanácskozási joggal vett részt. A 2045/1958. (VI. 1.) kormányhatározat felkérte a Legfelsőbb Bíróság elnökét, hogy a Minisztertanács ülésein rendszeresen vegyen részt. Az 1959. évi 25. számú törvényerejű rendelet a Minisztertanács főfelügyelete alá rendelte az 1951-ben felállított Állami Egyházügyi Hivatalt, amelynek szervezetére, hatáskörére, valamint működésére vonatkozó rendelkezéseket a Minisztertanács állapította meg.

Az Országgyűlés 5/1963-1967. számú határozata megerősítette a Minisztertanácsot, és közölte annak összetételét is: elnök, négy elnökhelyettes, egy államminiszter. Tagok: az Országos Tervhivatal elnöke, a honvédelmi-, egészségügyi-, kohó- és gépipari-, művelődésügyi-, külkereskedelmi-, közlekedés- és postaügyi-, élelmezésügyi-, nehézipari-, földművelésügyi-, könnyűipari-, igazságügyi-, belügy-, külügy-, belkereskedelmi-, pénzügy-, építésügyi-, munkaügyi miniszter.

Az 1965. évi 8. számú törvényerejű rendelet felhatalmazta a Minisztertanácsot, hogy egyes általa meghatározott területeken az államhatalom helyi szerveinek és azok bizottságainak hatáskörét, illetékességét és működését átmenetileg a törvények rendelkezéseitől eltérően szabályozza.

A 2025/1967. (V. 28.) kormányhatározat úgy intézkedett, hogy a Minisztertanács hagyja jóvá a népgazdasági terv keretében az Országos Tervhivatal előterjesztése alapján az összes tanácsra együttesen vonatkozó, a fejlesztési alaphoz történő állami hozzájárulás fix összegét; a tanácsok fejlesztési alapja saját bevételi forrásainak szabályozását, továbbá megyei szintű tanácsokként az egyedi és célcsoportos beruházásokat, az állami lakásépítésből a szövetkezeti úton értékesítendő lakások arányát; a lakóház és az út-, illetve hídfelújítás és -fenntartás összegét, a középfokú oktatási intézmények első évfolyamos tanulóinak létszámát nappali tagozaton, a tanácsi fejlesztési alappal kapcsolatos devizakereteket.

Az 1969. évi 41. számú törvényerejű rendelet kimondta, hogy az MTA működése felett a főfelügyeletet a Minisztertanács gyakorolja. Ebben a jogkörében kijelölte azokat a feladatokat, amelyek az MTA-ra a tudományos élet irányításában, illetőleg meghatározott kutatásokban hárulnak, jóváhagyta az MTA közgyűlése által elfogadott alapszabályokat, és ellenőrizte az MTA tevékenységét.

### **3. A MINISZTERIUMOK ÉS AZ ALÁRENDELTE INTÉZMÉNYEK MŰKÖDÉSE, A TANÁCSRENDSZER KIALAKÍTÁSA**

Az alábbi fejezet az állampárti korszak kiválasztott minisztériumain, illetve hivatalain keresztül mutatja be a rendszer működését. Az ismertetett minisztériumok és hivatalok jól mutatják a korszak logikáját és a kiemelten kezelt feladatköröket.

#### **3.1. A Begyűjtési Minisztérium**

A 2018/5/1952. számú minisztertanácsi határozat szerint a Begyűjtési Minisztérium feladata a mezőgazdasági és kertészeti termények, termékek, élőállatok és állati termékek begyűjtése; a borbegyűjtés, a borászat; az ipari állathizlalás; a baromfi-, a tojás-, a tejbegyűjtés ellátása, valamint a feladatkörökben a szakminisztériumot megillető anyaggazdálkodási és árhatósági feladatok ellátása. 1952 és 1956 között működött.

Az 1954. évi 6. törvényerejű rendelet, valamint a végrehajtása tárgyában kiadott 19/1954. minisztertanácsi rendelet alapvetően módosította az állami begyűjtés szervezetét. A megszüntetett megyei, városi és járási begyűjtési osztályok helyett az állami begyűjtés helyi feladatait a továbbiakban a Begyűjtési Minisztériumnak közvetlenül alárendelt megyei (fővárosi) begyűjtési hivatalok, járási, városi begyűjtési hivatalok és községi, városi, városi kerületi begyűjtési megbízottak látták el. A rendelet kimondta, hogy a begyűjtési feladatokat ellátó szervek munkáját az ország egész területén a begyűjtési miniszter irányította és ellenőrizte.

#### **3.2. Az Állami Ellenőrzés Minisztériuma**

A pártállami időszak visszaéléseinek kivizsgálására 1948 óta működő, változó formájú és elnevezésű intézmények (Állami Ellenőrzési Központ, Állami Ellenőrző Központ, Állami Ellenőrzés Minisztériuma) formájában jött létre intézményi rendszer. A megelőző időszak bejelentéseit elsősorban az államvédelmi és rendőri szervek vizsgálták ki, és főképp az állampolgárokkal szembeni bejelentéseket részesítették előnyben, a döntéshozó pozíciókban lévő vezetőkkel szemben pedig leginkább pártöntések alapján indultak eljárások. 1955-től viszont fokozatosan kialakult az a szervezeti struktúra, amely elvben lehetővé tette a pártállami vezetőkkel szembeni vizsgálatokat, majd eljárásokat. Az 1955-ben felállított Állami Ellenőrzés Minisztériuma főbb feladatai a pártállami kommunikációnak megfelelően elsődlegesen a társadalmi tulajdon védelme, a törvényes rendelkezések végrehajtásának ellenőrzése és a termelékenység fokozása volt. Mindezt „a dolgozók széles tömegeinek bevonásával” kívánták megvalósítani a pontos és gyors ügyintézésért, valamint az igazgatási és gazdasági szervezet egyszerűsítéséért és gazdaságosabbá tételéért. A minisztérium a vizsgálat során tett megállapításairól javaslatokat tartalmazó jelentést készített a Minisztertanács,

a Népköztársaság Elnöki Tanácsa, illetve az Országgyűlés részére. Évenként szakvéleményt adott a pénzügyminiszter által az állami költségvetés végrehajtásáról készített jelentéshez. A szervek tevékenységét a tervében szereplő, vagy soron kívüli vizsgálatokkal ellenőrizhette. Ellenőrzési tevékenysége a minisztériumok, tanácsi szervek és a termelő vállalatok és szövetkezetek mellett kiterjedt a bíróság és az ügyészség gazdasági és pénzügyi tevékenységére is. A minisztérium erre felhatalmazott munkatársa részt vehetett a kollégiumi értekezleten, bármilyen más értekezleten, ezért ezek időpontjáról és napirendjéről értesíteni kellett. Az ellenőrzés megkezdéséről a minisztérium köteles volt az ellenőrzendő szerv vezetőjét értesíteni, míg ez utóbbi köteles volt az ellenőrzés zavartalan lebonyolításához a szükséges feltételeket (adatok rendelkezésre bocsájtása, szóbeli és írásbeli felvilágosítás, okiratok bemutatása, bármely helyiségbe való belépés) biztosítani. A vizsgálatoknál szakértők közreműködését is igénybe vehette, szükség esetén szakértő bizottságokat szervezhetett. Az ellenőrök kötelesek voltak az ellenőrzés során megállapított jogsértésekről, hibákról, fogyatékoságokról jegyzőkönyvet készíteni, megjelölve ezek okát és következményeit, valamint az elkövetők személyét. A vizsgálati jegyzőkönyvet az ellenőrzött szerv vezetőjével, valamint a szabálysértést elkövető személyekkel ismertetni kellett. Ezek azonnal, de legkésőbb három nap alatt kötelesek voltak külön-külön írásbeli magyarázatot adni a megállapított jogszabálysértések vagy egyéb hibák okairól, keletkezésének körülményeiről, továbbá a megszüntetésre haladéktalanul teendő intézkedésekről. A minisztérium az illetékes minisztert vagy az egyéb irányító szerv vezetőjét köteles volt tájékoztatni a vizsgálat azon megállapításairól, amelyek az irányító szerv részéről intézkedést igényeltek. A haladéktalanul megtett intézkedésekről az irányító szerv vezetője köteles volt a minisztériumot értesíteni. Az állami ellenőrzés minisztere fegyelmi büntetést szabhatott ki a jogszabályok megszegésében, a bürokratikus eljárásban, a késedelmeskedésben, a pazarlásban, valamint az állami fegyelem megsértésében vétkes személyekre. Ez lehetett figyelmeztetés, megrovás vagy szigorú megrovás, sőt súlyosabb esetben – a Minisztertanács elnökének vagy illetékes elnökhelyettesének hozzájárulásával – a felelős személy munkaköréből való eltávolítása (egy évig csak alacsonyabb és az előbbinél kisebb illetménnyel járó munkakör). Az így hozott fegyelmi határozatot közölni kellett az illetékes miniszterrel, aki azt végrehajtotta és a határozatot annak indoklásával és a megtett intézkedésekkel együtt közzétette a minisztérium hivatalos lapjában. Az állami ellenőrzés minisztere a társadalmi tulajdonban okozott kár teljes vagy részleges megtérítésére kötelezhette azt, akinek jogszabálysértő magatartása következtében a kár bekövetkezett. A kártérítés megállapítása nem zárta ki a fegyelmi vagy büntetőeljárás megindítását. Amennyiben ugyanis a vizsgálat adatai bűncselekmény elkövetésére utaltak, úgy az állami ellenőrzés minisztere az ügyet – az illetékes miniszter egyidejű értesítése mellett – az ügyészséghez tette át.

A központi ellenőrzés rendszerében az 1957. évi VII. törvény és az ennek végrehajtásáról szóló 6/1958.(I. 18.) Korm. sz. rendelet hozott jelentős változást. Létrejött a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság, amely 1989-ig működött. Az MSZMP Politikai Bizottságának 1957. július 16-i határozata alapján az 1957. évi VII. törvény rendelkezett a népi ellenőrzés szervezetének létrehozásáról. A népi ellenőrzés felső szerve a Minisztertanács felügyelete alá rendelt, a Népköztársaság Elnöki Tanácsa által kinevezett mintegy 15 tagú testület, a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság. A népi ellenőrzési bizottságok jellegüket tekintve alapvetően állami szervek, amelyek céljaik megvalósítására megfelelő (részben hatósági) jogosítványokkal vannak felruházva. Ugyanakkor bizonyos vonatkozásban a társadalmi szervek jellegzetességeit is mutatják, ami abban nyilvánul meg, hogy széles körű tömegbázisra épülnek, feladataik jelentős részét nem hivatásos alkalmazottak, hanem társadalmi munkatársak (népi ellenőrök) látják el, továbbá a népi ellenőrzési bizottságok messzemenően bevonják munkájukba a társadalmi szerveket /pl.: szakszervezeteket/ is. A népi ellenőrzési szervezet belső hierarchiája az államigazgatási apparátushoz hasonló. Felépítése az egyes területi szinteken külön-külön történt, egymásnak fölé- és alárendelt központi és helyi szervekből: a Központi Népi Ellenőrzési Bizottságból /KNEB/ és a területi /fővárosi, megyei, megyei jogú városi, járási, fővárosi kerületi és városi/ népi ellenőrzési bizottságokból állt. A KNEB, mint a népi ellenőrzés legfelsőbb szerve, központilag a népi ellenőrzés egész szervezetét összefogta és elvileg irányította. A KNEB-nek

voltak alárendelve a megyei, fővárosi, megyei jogú városi népi ellenőrzési bizottságok. 1960-ban a NET 9. sz. törvényerejű rendelete értelmében megyei, járási, fővárosi kerületi és városi népi ellenőrzési bizottságokat hoztak létre. A megszűnő fővárosi népi ellenőrzési bizottság feladatait a KNEB vette át. A KNEB a Minisztertanács irányítása alatt állt, és tevékenységéért a Minisztertanácsnak, valamint az őt megválasztó Elnöki Tanácsnak volt felelős. A KNEB elnökből, két elnökhelyettesből és 12 tagból állt. A Központi Népi Ellenőrzési Bizottságot 1958. január 1-jén a Minisztertanács javaslatára a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa választotta meg. Első elnöke Oczel János, elnökhelyettesei dr. Dabronaki Gyula, az MSZMP KB tagja és Nagy Ferenc országgyűlési képviselő voltak. A KNEB elnökét, elnökhelyetteseit, tagjait a Minisztertanács javaslatára a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa választotta meg. A népi ellenőrzés feladatait az 1957. évi VII. törvény határozta meg. Feladatai: nyújtson segítséget az állami szerveknek az állami és állampolgári fegyelem megszilárdításában, a nép vagyonának védelmében és a visszaélések leleplezésében, a közérdekű bejelentések vagy a vizsgálatok alapján harcoljon az egyes személyekre és az általuk betöltött állásra való tekintet nélkül az ellenséges, korrupt és bürokrata elemek leleplezéséért. Működjön közre a feltárt hibák megszüntetésében, tegyen javaslatot az egyes személyek felelősségre vonására. A KNEB-nek kellett szakvéleményt adnia a Minisztertanácsnak a költségvetési és a zárszámadási törvényjavaslatról, valamint a népgazdasági tervről és a végrehajtásáról szóló beszámolóról is. A korábbi évek tapasztalatai alapján az 1964. évi 12. sz. törvényerejű rendelet értelmében úgy módosították a népi ellenőrzés feladatait, hogy az ellenőrizze a népgazdaság fejlesztésére irányuló különösen a több népgazdasági ág, iparág vagy gazdasági egység együttműködését igénylő rendelkezések végrehajtását. Vizsgálta a lakosság életkörülményeivel közvetlenül kapcsolatban álló gazdasági, szociális feladatok végrehajtását. Feladatul kapta, hogy nagyobb figyelmet fordítson a hivatali beosztásukkal visszaélő személyek leleplezéséért és felelősségre vonásáért. A kor szóhasználata szerint harcolnia kellett a népgazdaság érdekeit sértő szakmai és helyi érdekek érvényesülése, az eredmények felnagyítása, a tények és jelentések eltorzítása, a hanyag és pazarló gazdálkodás ellen. Feladatai ellátása érdekében tarthatott komplex, általános és céllenőrzést, vagyis országos szinten vizsgálhatott egy-egy népgazdasági ágazatot (pl.: mezőgazdaság, élelmiszerellátás, iparcikk ellátás, vendéglátóipar helyzete, közlekedési vállalatok helyzete, építőipar helyzete stb.). Általános, egész működésre kiterjedő vizsgálatot egy szervnél, vállalatnál, üzemnél, intézménynél, kisiparosnál stb. végezhetett a népi ellenőrzés. Céllenőrzésre került sor egy meghatározott mulasztás, egy adott személy vagy vállalat, intézmény tevékenységének vizsgálata esetén. A KNEB hatásköre az ország egész területére kiterjedt, és a Minisztertanács kivételével bármely államigazgatási szervnél, vállalatnál, egyesületnél, szövetkezetnél, szövetkezeti központnál és vállalatnál, magánkisiparosoknál, magánkereskedőknél ellenőrzést tarthatott. Az 1960. évi 9. sz. törvényerejű rendelet 5. §-a alapján a KNEB hatáskörét a részükre juttatott állami eszközök felhasználása tekintetében a Szakszervezetek Országos Tanácsára és az egyes szakszervezetekre is kiterjesztette. A népi ellenőrzés hatásköre a fegyveres testületekre, bíróságokra, ügyészségekre nem terjedt ki, de az 1964. évi 12. sz. törvényerejű rendelet a Központi Népi Ellenőrzési Bizottságot feljogosította arra, hogy a kormány által meghatározott egyes ellenőrzési feladatokat a fegyveres erőknél, a fegyveres és rendészeti testületeknél is ellásson. A KNEB a minisztériumok és az országos hatáskörű szervek kivételével bármely ellenőrzése alá tartozó szerv munkájának vizsgálatára területi népi ellenőrzési bizottságokat is utasíthatott, és a vizsgálatokba ezek ellenőreit is bevonhatta. A KNEB ellenőrzési tevékenysége során felhasználhatta az ellenőrzésre jogosult más állami és szövetkezeti szervek tapasztalatait, ezért ezeknek a szerveknek ellenőrzési eredményeikről a KNEB-et kívánságára tájékoztatniuk kellett. Ezeket a tapasztalatokat újból csak abban az esetben kellett kivizsgálni, ha közben már hosszabb idő telt el, vagy alapos gyanú volt arra, hogy a megállapítások az adott időpontban nem feleltek meg a valóságnak. A párhuzamos ellenőrzések kiküszöbölése és a rendelkezésre álló erők összefogása érdekében ezeket a vizsgálatokat közösen is végezheték, illetve a vizsgálatba a KNEB a vizsgált szerv felügyeleti hatóságának dolgozóját is bevonhatta. Az ellenőrzési feladatok ellátásával a KNEB és a területi népi ellenőrzési bizottságok népi ellenőröket bízhattak meg meghatározott időre. A népi

ellenőrök munkájukat a KNEB egy tagjának vezetésével vizsgálócsoportokban végezték. A népi ellenőrzési bizottság tagjai, a népi ellenőrök tevékenységük során betekintheztek minden olyan iratba, beléphetek minden olyan helyiségbe, amely az ellenőrzéshez szükséges. Az ellenőrzött szerv vezetője és dolgozói kötelesek voltak a szükséges adatokat, felvilágosításokat, magyarázatokat megadni, a kívánt iratokat megmutatni. A miniszterek, országos hatáskörű szervek vezetői egyes államtitkot képező adatok vagy iratok kiadásainak jogát magának tarthatták fenn, és csak a KNEB elnöke útján bocsátották rendelkezésre. A vizsgálóbizottságok és az önálló feladatokkal megbízott népi ellenőrök megállapításaiból a vizsgálatot követően záros határidőn belül kötelesek voltak a vizsgálatról jelentést készíteni. A népi ellenőrzési bizottság a jelentést megtárgyalta, és ha az abban foglalt megállapításokat hiányosnak vagy a levont következtetéseket nem kielégítőnek találta, a jelentést visszaadhatta, és szükség esetén új vizsgálatot rendelhetett el. Ha a KNEB az ellenőrzés során mulasztást vagy egy határozat helytelen végrehajtását tapasztalta, erről a vizsgált szervet és annak felettes szervét értesítenie kellett. Az érintett szerv köteles volt a mulasztás felszámolásához szükséges intézkedéseket megtenni, és erről a KNEB-et 15 napon belül értesíteni. A népi ellenőrzési bizottság elnöke, elnökhelyettesei, tagjai, a népi ellenőrök az általuk ellenőrzött szerv vezetőjének vagy dolgozójának utasítást nem adhattak, csak javaslatot tehettek, de jogszabálysértés esetén a törvényes állapot helyreállítására a szerv vezetőjét kötelesek voltak figyelmeztetni. Ha az illetékes hatóság a szükséges intézkedést nem tette meg – a felelősségre vonás érdekében –, a KNEB az illetékes minisztert vagy a Minisztertanácsot kereshette meg. Bűncselekménynek minősülő jogszabálysértés esetén a területileg illetékes rendőrséget vagy ügyészséget kellett értesíteni, amelyek 8 napon belül kötelesek voltak az adott ügyben eljárni, és az eredményről a KNEB-et értesíteni. A gazdálkodás rendjét súlyosan sértő büntett alapos gyanúja esetén a KNEB elnökének az 1964. évi 12. sz. törvényerejű rendelet 2. §-a értelmében a Magyar Népköztársaság Legfőbb Ügyésztét kellett értesítenie. A KNEB az illetékes szerv vezetője felé fegyelmi és kártérítési eljárást kezdeményezhetett azzal szemben, akinek magatartása folytán a társadalmi tulajdonban kár keletkezett. Ha a fegyelmi megindítása miniszter, országos hatáskörű szerv vezetőjének hatáskörébe tartozott, a javaslatot a KNEB útján kellett megtenni. Ha az illetékes személy a kártérítési kötelezettségnek nem tett eleget, a KNEB a polgári peres kereset megindításának érdekében az ügyészséghez fordulhatott. Az 1964. évi 12. sz. törvényerejű rendelet 3. §-a értelmében a KNEB a vizsgált szervnek azt a vezetőjét vagy dolgozóját, akivel szemben a vizsgálat megállapítása szerint bűncselekmény vagy súlyos fegyelmi vétség alapos gyanúja merült fel, vagy a vizsgálat eredményes lefolytatását magatartásával szándékosan megnehezítette, különösen ha vizsgált szerv dolgozóját megfélemlítette, a felvilágosítás megadásától eltiltotta, a szükséges adatok megadását megtagadta vagy valótlan adatokat adott meg – a felügyeleti szerv egyidejű értesítésével állásából felfüggeszthette. A felfüggesztés végrehajtásáról a fegyelmi jogkört gyakorló szervnek kellett gondoskodnia, és egyidejűleg a fegyelmi eljárást is meg kellett indítania. A fegyelmi eljárásra a Munka Törvénykönyvében és a fegyelmi szabályokban foglalt rendelkezések voltak az irányadók. A felfüggesztésre vonatkozó rendelkezések az Országgyűlés, az Elnöki Tanács és a Minisztertanács által megválasztott vagy kinevezett személyekre nem terjedt ki. Az 1964. évi 12. sz. törvényerejű rendelet felhatalmazta a KNEB-et, hogy vizsgálata idején a munkabérek és kiemelt népgazdasági beruházások kivételével a népgazdaság érdekeit súlyosan sértő intézkedés magakadályozására zárolhatta az állami vagy szövetkezeti gazdálkodásban felhasználásra kerülő anyagi és pénzeszközöket, ha pazarló gazdálkodást tapasztalt, vagy ha egyértelműen kiderült, hogy a vizsgált szerv a szabályok súlyos megsértésével a népgazdaságnak kárt okozott. A zárolás végrehajtásáról a felettes szervnek, illetve a pénzügyminiszternek kellett haladéktalanul gondoskodnia. A népi ellenőrzési bizottságok tisztségviselőit, tagjait feladatuk ellátásához igazolvánnyal látták el, a népi ellenőrök pedig megbízólevelet kaptak, és őket az ellenőrzési tevékenység során a közhivatalnokokat megillető büntetőjogi védelem illette meg, de egyben a közhivatalnokokkal azonos büntetőjogi felelősség is terhelte őket, ellenőrző munkájukat gátló magatartás esetén pedig karhatalmat is igénybe vehettek. A népi ellenőrzési bizottságok tagjai és a népi ellenőrök általában munkaidőn kívül, társadalmi munkában, díjazás nélkül végezték feladataikat. A Magyar Népköztársaság

Minisztertanácsa a Központi Népi Ellenőrzési Bizottságot 1989-ben jogutód nélkül megszüntette.

A pártnak saját bírósága is volt, amelynek élén a Központi Ellenőrző Bizottság (KEB) állt. Ez csak a párttagok fegyelmi ügyeit tárgyalta, és a legsúlyosabb büntetése a pártból való kizárás volt. A testület ugyanezen a néven már 1956 előtt is működött. A negyvenes évek végén még a neve is pártbíróság volt.

Az 1955 és 1956 között működő minisztérium főbb feladatai: a termelő berendezések teljesítőképességének, az anyagi, műszaki, pénzügyi eszközöknek és a munkaerőnek a tervszerű és hatékony felhasználására, a termelékenység emelésére, az önköltség csökkentésére, az élenjáró műszaki eljárások bevezetésére és az ipari termékek minőségének megjavítására hozott törvényes rendelkezések végrehajtásának ellenőrzése a minisztériumoknál, a tanácsok, végrehajtó bizottságok szakigazgatási szerveinél, valamint egyéb állami, szövetkezeti szerveknél, intézményeknél és vállalatoknál; a társadalmi tulajdon védelmének, a felhasznált anyagi és pénzügyi eszközök nyilvántartásának, az állami fegyelem betartásának és a takarékoság szigorú érvényesítésének ellenőrzése, valamint a tartalékok feltárásának előmozdítása; a dolgozók széles tömegeinek bevonásával folytatott harc a bürokratizmus ellen a pontos és gyors ügyintézésért, valamint az igazgatási és gazdasági szervezet egyszerűsítéséért és gazdaságosabbá tételéért. A minisztérium a vizsgálat során tett megállapításairól javaslatokat tartalmazó jelentést készített a Minisztertanács, a Népköztársaság Elnöki Tanácsa, illetve az Országgyűlés részére. Évenként szakvéleményt adott a pénzügyminiszter által az állami költségvetés végrehajtásáról készített jelentéshez. A szervek tevékenységét a tervében szereplő vagy soron kívüli vizsgálatokkal ellenőrizhette. Ellenőrzési tevékenysége kiterjedt a bíróság és az ügyészség gazdasági és pénzügyi tevékenységére is. A minisztérium erre felhatalmazott munkatársa részt vehetett a kollégiumi és bármilyen más értekezleten, ezért ezek időpontjáról és napirendjéről őt értesíteni kellett. Az ellenőrzés megkezdéséről a minisztérium köteles volt az ellenőrzendő szerv vezetőjét értesíteni, míg ez utóbbi köteles volt az ellenőrzés zavartalan lebonyolításához a szükséges feltételeket biztosítani (adatok rendelkezésre bocsátása, szóbeli és írásbeli felvilágosítás, okiratok bemutatása, bármely helyiségbe való belépés). A vizsgálatoknál szakértők közreműködését is igénybe vehették, szükség esetén szakértő bizottságokat szervezhettek. Az ellenőrök kötelesek voltak az ellenőrzés során megállapított jogsértésekről, hibákról, fogyatékoságokról jegyzőkönyvet készíteni, megjelölve ezek okát és következményeit, valamint az elkövetők személyét. A vizsgálati jegyzőkönyvet az ellenőrzött szerv vezetőjével, valamint a szabálysértést elkövető személyekkel ismertetni kellett. Ők azonnal, de legkésőbb három nap alatt kötelesek voltak külön-külön írásbeli magyarázatot adni a megállapított jogszabálysértések vagy egyéb hibák okairól, keletkezésük körülményeiről, továbbá a megszüntetésre haladéktalanul teendő intézkedésekről. A minisztérium az illetékes minisztert vagy az egyéb irányító szerv vezetőjét köteles volt tájékoztatni a vizsgálat azon megállapításairól, amelyek az irányító szerv részéről intézkedést igényeltek. A haladéktalanul megtett intézkedésekről az irányító szerv vezetője köteles volt a minisztériumot értesíteni. Az állami ellenőrzés minisztere fegyelmi büntetést szabhatott ki a jogszabályok megszegésében, a bürokratikus eljárásban, a késedelmeskedésben, a pazarlásban, valamint az állami fegyelem megsértésében vétkes személyekre. Ez lehetett figyelmeztetés, megrovás vagy szigorú megrovás, sőt súlyosabb esetben – a Minisztertanács elnökének vagy illetékes elnökhelyettesének hozzájárulásával – a felelős személy munkaköréből való eltávolítása (egy évig csak alacsonyabb és az előbbinél kisebb illetménnyel járó munkakör). Az így hozott fegyelmi határozatot közölni kellett az illetékes miniszterrel, aki azt végrehajtotta, és a határozatot annak indoklásával és a megtett intézkedésekkel együtt közzétette a minisztérium hivatalos lapjában. Az állami ellenőrzés minisztere a társadalmi tulajdonban okozott kár teljes vagy részleges megtérítésére kötelezhette azt, akinek jogszabálysértő magatartása következtében a kár bekövetkezett. A kártérítés megállapítása nem zárta ki a fegyelmi vagy büntető eljárás megindítását. Amennyiben ugyanis a vizsgálat adatai bűncselekmény elkövetésére utaltak, úgy az állami ellenőrzés minisztere az ügyet – az illetékes miniszter egyidejű értesítése mellett – az ügyészséghez tette át.



### 3.3. A Munkaügyi Minisztérium

A Munkaügyi Minisztériumot a 1957. évi 5. számú törvényerejű rendelettel, valamint a végrehajtásáról szóló 1013/1957/1.26. kormányrendelettel hozták létre 1957. február 1-jei hatállyal; a bérezéssel, a munkaerőgazdálkodással, a szakmunkásképzéssel és ezen belül az ipari tanulóképzéssel, a munkavédelemmel, munkásellátással és üdültetéssel, a társadalombiztosítással, valamint a munkajoggal kapcsolatos ügyek intézésére. A 2058/1967. kormányrendelettel a feladatait, hatáskörét újból szabályozták. Eszerint részt vett a kormány gazdaság- és oktatáspolitikájának, a népgazdasági terveknek, valamint az azok megvalósítását biztosító közgazdasági eszközöknek (gazdasági ösztönzők, ösztönzési rendszerek), továbbá a kormány szintű munkaügyi és ehhez kapcsolódó intézkedéseknek a kidolgozásában és döntésre való előkészítésében. Így hatáskörének megfelelően kidolgozta a bér-gazdálkodási rendszereket, a működtetésükhöz szükséges módszereket és szabályozó eszközöket (például bérszínvonal-szabályozás, részesedési alap felhasználása stb.), a bértarifákat és besorolási rendszereket, a bérformák és béren kívüli juttatások elveit, valamint egyéb anyagi ösztönző rendszereket, azok alkalmazási feltételeit, továbbá az elhatározott életszínvonal-emelési célkitűzések megvalósítását szolgáló központi bérpolitikai javaslatokat és intézkedéseket. Ez az intézmény dolgozta ki a foglalkoztatáspolitikai célkitűzések realizálására irányuló és az ezt elősegítő gazdasági és szociálpolitikai jellegű javaslatokat és intézkedéseket is, valamint az operatív munkaerő-gazdálkodást elősegítő, a munkaerő keresletet és kínálatot befolyásoló, az átcsoportosításra, átképzésre, a munkaerő-kooperációra, a csökkent munkaképességűek szakmai rehabilitációjára stb. vonatkozó javaslatokat és intézkedéseket. Ennek hatáskörébe tartozott a magyar állampolgárok külföldi és külföldi állampolgárok hazai munkavállalására vonatkozó egyezmények és szabályok meghatározása, de ugyancsak a Munkaügyi Minisztérium dolgozta ki a törvényes munkaidőkeretek felhasználásának általános, illetve ettől eltérő szabályait, ideértve a munkaidő általános vagy részleges csökkentésére vonatkozó javaslatokat és intézkedéseket, a munka magasabb szervezettségét biztosító feltételeket, általános módszereket és elveket, biztosítva egyes konkrét munkaszervezési problémák megoldását, az általánosítható tapasztalatok közreadását, a munkajogi szabályozás elveit és az erre vonatkozó jogszabályokat, valamint a vállalatok munkaügyi tevékenység színvonalának növelését elősegítő módszereket és elveket.

A szakmunkásképzésre vonatkozó (ifjúsági és felnőtt) rövid- és középtávú szükségleti prognózisok alapján a szakmák szerinti oktatási javaslatokat, a szakmunkásképző intézményekbe évenként felvehető tanulók számát, új szakmák létrehozásához, régiek megszüntetéséhez vagy összevonásához szükséges feltételeket és ezek szakmai jegyzékbe foglalására vonatkozó intézkedéseket is ez határozta meg, ahogy a szakmunkásképzés tartalmára, módszereire és annak fejlesztésére vonatkozó javaslatokat és intézkedéseket, a képzés személyi-anyagi feltételeit biztosító kereteket és normatívákat, a tanulóképzésre, tanulóviszonyra vonatkozó törvényeket és jogszabályokat is.

A Munkaügyi Minisztérium a kormány által meghatározott jogkörben részt vett a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet munkájában, a KGST-országok munkaügyi szervezeteinek hivatalos és tudományos együttműködésében, a nemzetközi munkaügyi egyezmények előkészítésében, végrehajtásuk megvalósításában. Az illetékes szervekkel együttműködve részt vett az életszínvonal növelésére, emelésének főbb módszereire, a reálbér és -jövedelem alakulására, a fogyasztásra vonatkozó célkitűzések meghatározásában, az általános foglalkoztatási színvonal alakulásának meghatározásában, a foglalkoztatáspolitikai irányelvek kidolgozásában, a szakmunkaerő-szükséglet alapján a beiskolázási keretek és arányok kidolgozásában.

Közreműködött a betegségbiztosításra, a családi pótlékra jogosultak, a nyújtott szolgáltatások körének és mértékének meghatározásában, az ezekkel és a foglalkoztatással kapcsolatos egyéb szociálpolitikai és társadalombiztosítási javaslatok, intézkedések kidolgozásában, a nyugdíjrendszer továbbfejlesztésére vonatkozó elképzelések, javaslatok kialakításában. Továbbá a jövedelemelvonási, a nyereségadózási és a vállalati alapok képzési rendszerének kidolgozásában; a gazdasági

szervezetek vezetőinek intézményes továbbképzési rendszerének kialakításában, ezen oktatási formák szabályozását meghatározó intézkedések és a központilag szervezett információs, beszámoló rendszerek kidolgozásában.

A gazdaságirányítás új rendszerének megfelelően vizsgálta az alkalmazott közgazdasági eszközök hatását az összjövedelem, valamint a munkaerőhelyzet alakulására, arányaira és a munka hatékonyságára vonatkozóan, az ágazatok, egyes alapvető szakmák, szükség esetén egyes vállalatok dolgozóinak bérszínvonalának alakulására, a bérarányokat, az anyagi és erkölcsi ösztönzés módszereit, valamint ezek hatását. A nominálbérek és a béren kívüli juttatások vizsgálata mellett figyelemmel kísérte a reálbér és -jövedelem színvonalának alakulását, a népesség foglalkoztatási igényeinek kielégítését, a szakmunkaerő-szükséglet és -képzés összhangját, valamint az aktuális munkaerő-gazdálkodási intézkedések, valamint az általános munkaidőcsökkentési program végrehajtását, annak kihatásait a munkaerő-ellátottságra, a termelés és a munka termelékenységének színvonalára, a költségek alakulására. Felügyelte a munka- és üzemszervező intézetek munkáját, a vállalatoknál folyó munkaszervező tevékenységet, ezek feltételeit, alkalmazott módszereit, a kollektív szerződések megkötését és végrehajtását, a munkajogi szabályok alkalmazását, illetve azok hatását, továbbá a munkaügyi döntőbizottságok működését; az ágazati minisztériumoknál, illetve azok vállalatainál folyó szakmunkásképzés alakulását, tartalmát és a gazdasági vezetők továbbképzésének gyakorlati végrehajtását.

További feladataként:

- irányította és segítette az illetékes helyi tanácsok munkaerőgazdálkodási tevékenységét, a területi munkaügyi döntőbizottságok munkáját, irányította és megszervezte a Pályaválasztási Tanács munkáját, illetve az ifjúság pályaválasztásának tartalmi kérdéseit;
- a művelődésügyi miniszterrel együtt meghatározta a Vezetőtovábbképző és Koordinációs Bizottság működési körét, biztosította ezen testület rendszeres munkáját;
- a felügyelete alá tartozó szakmunkásképző iskolák, a területi munkaügyi döntőbizottságok és az Országos Vezetőképző Központ tekintetében gyakorolta a miniszter hatáskörébe utalt intézmények alapítási, átszervezési, megszüntetési jogköröket;
- meghatározta, szükség esetén módosította a felügyelete alá tartozó intézmények tevékenységi körét.

### 3.4. A Kohó- és Gépipari Minisztérium

Az 1954. január 15-én kiadott szervezeti és működési szabályzat szerint a feladata a vaskohászat, az ötvözőanyag-gyártás, a közép- és gépipari, mezőgépipari, üzemgépészeti ipar, a járműipar, a hajóipar, az autó- és traktoripar, az erőszármű berendezési ipar, a híradástechnikai ipar, a tömegcikkipar és a műszeripar irányítása volt. Ezen túlmenően szervezte, irányította és ellenőrizte a kohó- és gépipar területén a nép vagyonnal való tervszerű gazdálkodást, és felelős volt a tervek maradéktalan teljesítéséért.

Jogutód minisztériumként az Ipari Minisztérium gazdasági ágazati irányítói tevékenység keretében kialakította az ipar műszaki fejlesztésének fő irányait, szervezte az általa irányított ipari ágazatokban a tudománypolitikai irányelvek végrehajtását és a gazdaságfejlesztési programok, a műszaki fejlesztési-, valamint tudománypolitikai, kutatási feladatok tervezését és végrehajtását. Meghatározta az ágazati kutatási irányokat, kutatási célprogramokat dolgoztatott ki, és koordinálta azok végrehajtását. Elősegítette az innovációs folyamaton belül a kutatási, tudományos eredmények, valamint hasznosítható tapasztalatok és a korszerű technika elterjedését, ösztönözte a gyártmányfejlesztés és a formatervezés erősítését. Rendelkezett a minisztérium központi műszaki fejlesztési alapjával,

és részt vett az iparjogvédelmi tevékenység irányításában. Továbbá közreműködött az elektronika társadalmi-gazdasági alkalmazása elterjesztésének gazdaságirányítási feladatait átfogó, központi gazdaságfejlesztési és szervezési program kialakításában és megvalósításában. Gondoskodott az elektronika, az automatizálás, a bio- és robottechnika, a szervezés- és számítástechnika ipari alkalmazásának egységes irányításáról, az ezekkel összefüggő követelmények meghatározásával. Elősegítette a vállalati szervezési tevékenység hatékonyságának javulását.

A Kohó- és Gépipari Minisztérium irányította az ásványi nyersanyag kutatására, feltárására és komplex hasznosítására irányuló tevékenységet. Külön jogszabályban foglalt felhatalmazás alapján a Központi Földtani Hivatal elnöke útján ellátta az alapkőzet és ásványvagyon védelmét, valamint a bányászatról szóló törvényben megállapított feladatokat. Érvényt szerzett a népgazdasági tervekben meghatározott energiapolitikának; összehangolta az energiahordozók termelését, valamint az energiagazdálkodás hazai és nemzetközi feladatait, irányította az energiarendszerek működtetését.

Mindemellett a minisztérium elősegítette a környezetvédelmi követelmények érvényesítését. Közreműködött az emberre és a környezetre veszélyes hulladék keletkezésének ellenőrzésével és ártalmatlanításával kapcsolatos tevékenység, valamint az ágazati minőségvédelmi és hatósági minőségellenőrzési tevékenység irányításában, és gyakorolta az azzal kapcsolatos hatósági tevékenységet. Végül ellátta a külön jogszabályban meghatározott piacfelügyeleti feladatokat.

Felügyeleti tevékenység keretében bírta az állami vállalatok tekintetében a minisztert megillető alapítói jogot, és az államigazgatási felügyelet alatt álló vállalatok tekintetében gyakorolta a felügyeleti irányítást és ellenőrzést. Törvényességi felügyeletet gyakorolt tehát a vállalati tanács, a dolgozók közgyűlése (küldöttgyűlése) általános vezetésével működő vállalatok, továbbá az országos jelentőségű gazdasági társulások felett. Ugyanakkor a Kisiparosok Országos Szervezete felett állami törvényességi felügyeletet gyakorolt és felügyeletet gyakorolt az országos egyesületek felett is.

A Kohó- és Gépipari Minisztérium a Minisztertanács felhatalmazása alapján ellátta a Központi Földtani Hivatal, továbbá az Országos Energiagazdálkodási Hatóság felügyeletét, és felügyeletet gyakorolt más költségvetési szervek felett is. Ellátta továbbá a kisipar állami felügyeletét, illetve az általa irányított ágazatokban a kisipar szakmai felügyeletét.

### 3.5. A Belügyminisztérium

A Belügyminisztérium ügykörébe 1945 elején három nagy igazgatási ágazat irányítása, ellenőrzése és felügyelete tartozott: az ország közrendészete, közigazgatása és közjogi ügyei.

A Népjóléti és Munkaügyi Minisztérium fennállása idején (1919–1932) a közegészségügyi, közjótékonyági, biztosítási és alapítványügyek ennek hatáskörébe tartoztak, megszűnésekor visszakerültek a Belügyminisztérium hatáskörébe. A Belügyminisztérium és az Államvédelmi Hatóság összevonása, valamint a tanácsok felügyeletének a Minisztertanácshoz történt telepítését követően a Belügyminisztérium korábbi közigazgatást szervező funkciói megszűntek, a rendőri és biztonsági szervek irányítása, illetve a hatásköri szabályoknak megfelelő, ilyen jellegű feladatok közvetlen teljesítése tartozott a hatáskörébe.

Az 1945 folyamán történt háromszori átszervezés után a 6471/1945. belügyminiszteri rendelet az alábbiak szerint határozta meg a Belügyminisztérium szervezetét:

I. Elnöki főosztály I/1. Személyzeti ügyosztály, I/2. Gazdasági ügyosztály, és I/3. Fegyverszüneti ügyosztály (ügykörébe tartozott: az idegenrendészet, a Külföldiek Ellenőrző Országos Központi Hatóság felügyelete, a szövetséges hatalmak Magyarországon lévő hadifoglyairól és internált polgáraitól való gondoskodás, a németek, nyilasok és egyéb hatósági személyek által Romániából, Csehszlovákiából, Jugoszláviából és Szovjet-Kárpát-Ukrajnából elhurcolt iratok és egyéb értékek

felkutatása, a külföldi állampolgárok elkobzott javainak felderítése, a magyarországi harcok alatt elesett külföldi hősi halottak sírjainak felkutatása, a szovjet vonalbiztosító csapatok katonai egységeitől és egyéb szovjet hatóságoktól érkező orosz nyelvű átiratok és ezen válaszainak lefordítása és illetékes helyre való továbbítása, általában az összekötői szolgálat ellátása a Belügyminisztérium és a szovjet hatóságok között, a szomszédos államokkal folytatandó pénzügyi tárgyalások előkészítése, az 1938 után Magyarországhoz csatolt városokban és községekben az átszatolás után a belügyi tárca által eszközölt beruházásokról kimutatás előkészítése és továbbítása a Pénzügyminisztériumhoz, a háborús eseményekkel kapcsolatos ügyekben tárcaközi értekezleteken való részvétel, a volt észak-erdélyi közalkalmazottak ingóságainak hazaszállítása, valamint a beköltözési engedélyek kiadása, a sajtótájékoztatási feladat ellátása. A minisztérium a ki- és áttelepítéseket lebonyolító Népgondozó hivatal feletti felügyeleti jogkörét ugyancsak a fegyverszüneti ügyosztályon keresztül gyakorolta.)

- II. Közjogi főosztály II/4. Törvényelőkészítő ügyosztály (ide tartozott a Nemzetközi Munkaügyi Hivatallal kapcsolatos ügyek ellátása is), II/5. Közjogi ügyosztály (ügykörébe tartozott a Nemzetgyűlés működésének intézményes szabályozása, a választójog és a választások technikai lebonyolítása, az állami anyakönyvezés felett a legfőbb felügyelet ellátása, a családi névváltozások engedélyezése, országhatárok rendezésével és a határvonal fenntartásával kapcsolatos ügyek megoldása, állami lobogó és címer használatának engedélyezése, külföldön felhasználható köziratok felülhitelesítése), II/6. Állampolgársági ügyosztály, II/7. Gyámügyi és alapítványi ügyosztály II/7. a. Gyámügyi alosztály (ügykörébe tartozott az alsófokú gyámhatóságok feletti felügyelet, a gyámsági és gondnoksági ügyekben hozott alsófokú határozatok végső fokú elbírálása, gyámpénztári mérlegek felülvizsgálása, gyámpénztári szabályrendeletek jóváhagyása), II/7. b. Alapítványi alosztály (ügykörébe tartozott a Belügyminisztérium ügykörébe tartozó alapítványok és alapok feletti közvetlen, valamint a Belügyminisztérium ügykörébe tartozó mindazon alapítványok és alapok felett a főfelügyeleti jog gyakorlása, amelyek nem a kormánynak, hanem más hatóságnak, szervnek, esetleg személynek kezelésében állnak; az Önkormányzati Testületek Kárpótlási Vagyonának kezelése).
- III. Közigazgatási főosztály III/8. Vármegyei ügyosztály (ügykörébe tartozott a vármegyei közigazgatás felügyelete és ellenőrzése, a vármegyék területi beosztásának és szervezetének meghatározása, vármegyei szabályrendeletek felülbírlása, a törvényhatósági bizottságokkal, valamint a vármegyei alkalmazottak szolgálati viszonyával kapcsolatos ügyek intézése, a vármegyei alkalmazottak személyi ügyei, a vármegyei állásokra előírt képesítés alóli felmentések megadása, vármegyék építkezésének ügyei), III/9. Községi ügyosztály (ügykörébe tartozott a községek területi és szervezeti változásaira vonatkozó, valamint a községfejlesztési, község szabályozási ügyek, községi közigazgatási tanfolyamok ügyei, a községek ügyvitele, a községi szabályrendeletek felülbírlása, a községi alkalmazottak személyi ügyei, a községi állásokra előírt, képesítés alóli felmentések megadása, a községi háztartási ügyek ellenőrzése), III/10. Városi ügyosztály III/10. a. Közigazgatási alosztály (ügykörébe tartozott a városok közigazgatásának általános felügyelete, a városok közigazgatási szervezetének felülbírlata, a városok területének és határainak meghatározása, a városszabályozási ügyek, a városi szabályrendeletek felülbírlása, a városi hivatalok és állások szervezése és megszüntetése, a városi alkalmazottak személyi ügyei), III/10. b. Háztartási alosztály (ügykörébe tartozott a városok háztartásának általános felügyelete, a városok tisztviselői és egyéb személyzeti létszámának megállapítása), III/11. Területi és szervezési ügyosztály (ügykörébe tartozott az ügyintézés reformjának előkészítése, elsősorban a községi, s fokozatosan a magasabb fokú közigazgatásban, a közigazgatás decentralizációja kérdésének és a közigazgatás területi beosztása reformjának tanulmányozása, a vármegyei, járási, jegyzőségi beosztás megállapítása, a tanyai közigazgatás rendezése, részvétel más tárcák szervezeti reformjának előkészítésében).
- IV. Közrendészeti főosztály IV/12. Rendőrségi ügyosztály (ügykörébe tartozott az államrendőrség összes szervezési, személyi és illetmény-, valamint gazdasági ügye, a határ-, folyam- és

légirendészet személyi ügyei, rendőrnevelési és -oktatási, rendőregyesületi, a rendőrségi rádiószolgálattal, valamint a közbiztonsággal kapcsolatos ügyek, építkezési, nemzetvédelmi és munkásügyek), IV/13. Igazgatásrendészeti ügyosztály (ügykörébe tartozott a közlekedésrendészet, az erkölcsrendészet, kábítószeres gyártása és forgalomba hozatala, házi cselédek ügyei, cigányügyek, erkölcsi bizonyítványok, bányaügyi kisajátítások, a tűzrendészet, a városrendészet és az italmérési ügyek, a nyilvános táncitanítás szabályozása, az iparrendészet, a rádióügyek, a légvédelmi ügyek, az életuntak védelme, a talált kincsek és tárgyak ügye, a lakásegészségrendőri ügyek, az állategészség-rendőri ügyek, a hálókereskedés ellenőrzése, a mértékügyek, a mozgófénykép-üzemek ellenőrzése, a mutatványos ügyek, az artisták és zenészek ügyei, a színházak rendészete, adomány- és könyöradomány-gyűjtések, záróra ügyek, a vívásoktatás és az úszómesterek ügyei, magánkutató irodák, fegyver-, lőszer- és robbanószer ügyek, a ki- és visszavándorlás, valamint az útlevélügyek), IV/14. Egyesületi ügyosztály IV/14. a. Egyesületi alosztály (ügykörébe tartozott az egyesületi alapszabályok láttamozása, az egyesületek feletti főfelügyelet ellátása, az egyesületek elleni vizsgálat elrendelése, az egyesületek feloszlata, a szakszervezetekkel kapcsolatos ügyek és a szekták ügyei, amennyiben nem tartoztak a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium feladatkörébe), IV/14. b. Sajtórendészeti alosztály, IV/15. Ellenőrzési ügyosztály IV/15. a. Magyar állampolgárokat ellenőrző alosztály (ügykörébe tartozott a rendőrhatósági felügyelet és rendőrhatósági őrizet alá helyezési ügyekben a felülvizsgálati jogkör gyakorlása, első- és másodfokú rendőri felügyeletet és rendőrhatósági őrizet alá helyezést eszközöző határozatok főfelügyelete, internálótáborok nyilvántartása és felügyelete), IV/15/b Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hatóság IV/16. Kihágási ügyosztály (ügykörébe tartozott a rendőri büntetőeljárás és ügyvitel körébe tartozó kérdések intézése, valamint ez ügyekben a harmadfokú rendőri büntetőbíráskodás, a rendőri büntetőeljárás egységes szabályozása, a kihágási jogszabályalkotás, a rendőrbüntető-eljárásban a közbűnösök képviselőinek felügyelete, ellenőrzése és irányítása, valamint a Kihágási Tanáccsal kapcsolatos ügyek ellátása).

1945 végén a főváros tevékenységének irányítására, ellenőrzésére és felügyeletére önálló ügyosztályt szerveztek, amely a III/10-2. Székesfővárosi nevet kapta. Az I/1. Személyzeti és I/2. Gazdasági ügyosztályt összevonták, és az új ügyosztály I/1. Személyi és gazdasági ügyosztály néven folytatta a tevékenységét. A III/8. ügyosztályon belül felállított B-lista előkészítő csoportot 1946. augusztus elején önálló alosztállyá szervezték, az Elnöki osztály keretébe osztották be, ahol az I/5. Önkormányzati személyzeti megjelölést kapta. (Az alosztály feladata volt a B-listázás végrehajtásának biztosítása az önkormányzati apparátusban.)

Az 1946. május 20-i átszervezésekkel átalakították a IV/12. ügyosztályt is: IV/12/a Személyzeti alosztály, IV/12/b Fegyelmi és szervezési alosztály (ügykörébe tartozott az államrendőrség tagjai elleni fegyelmi eljárások lefolytatásának ellenőrzése, szervezési jelentőségű ügyek intézése, a rendőri szervek működését szabályozó rendeletek, körrendeletek, szabályzatok kiadása, kiképzési és tanulmányi ügyek intézése, a rendőri továbbképzés biztosítása, az Országos Szaktanulmányi Felügyelőség ellenőrzése), IV/12/c Anyagi alosztály (irányította és felügyelte a Magyar Államrendőrség Központi Anyagraktárát, a Magyar Államrendőrség Központi Fegyvertárát és Központi Műhelyét, valamint ellenőrizte a IV/12. ügyosztály gépkocsigarázsát), IV/12/d Határ-, folyam-, légirendészeti alosztály (ügykörébe tartozott a magyar államrendőrség határrendészeti, folyam- és légirendészeti hatóságainak általános irányítása, a legfelsőbb felügyelete ellenőrzése és gyakorlása, a határ-, folyam- és légirendészeti hatóságok hatáskörébe tartozó ügyekben, a rendőri büntetőbíráskodás körébe tartozó ügyek kivételével, a másodfokú hatósági jogkör gyakorlása), IV/12/e Rendőrijóléti alosztály (ügykörébe tartozott az államrendőrség jóléti intézményeinek szervezése és felettük a legfelsőbb felügyelet gyakorlása, temetési segélyek, az Országos Rendőrkórház ügyeinek intézése és felügyelete, gyógyítással és betegápolással kapcsolatos ügyek intézése, a rendőrségi üdülőtelepek felügyelete és irányítása, rendőregyesületek szervezési és felügyeleti ügyeinek intézése). Az ügyosztály szervezetéhez tartozott az Országos Szaktanulmányi Felügyelőség.

A 7310/1946. minisztertanácsi rendelet a magyarországi német lakosság áttelepítésének végrehajtását a Belügyminisztérium hatáskörébe utalta. E feladat ellátására az Elnöki főosztály keretében Népgondozó alosztályt állított fel a belügyminiszter. Ennek további feladata volt még a Nyugatra távozott magyar személyek hazahozatalának előkészítése és lebonyolítása. Az alosztály három csoportra tagozódott: Összeírást ellenőrző, Nyilvántartási és Gazdasági csoport. Ugyanakkor átcsoportosították az Elnöki főosztály ügyosztályait, ezek számozását is megváltoztatták, és megszüntették az ügyosztályok folyamatos számozását. 1946 végén a 336.784/1946. Belügyminisztériumi rendelet az internálási és rendőri felügyelet alá helyezési határozatnak másodfokú és egyben végső fokon való elbírálását a Belügyminisztérium jogkörébe utalta.

1946. október közepén a IV/1-a alosztály ügykörét két csoportra osztották: Személyzeti és Vegyes személyzeti ügyek csoportja. A IV/1-b Fegyelmi és szervezési alosztály megkapta a kiképzési feladatok intézését is. Az alosztály új neve Szervezési és kiképzési alosztály lett. 1947. január első napjaiban a IV/1. ügyosztály keretében felállították a IV/1-e Karhatalmi alosztályt.

1947. július 14-én a nemzetgyűlési választások előkészítésére és lebonyolítására választási csoportot állítottak fel a belügyminiszter közvetlen irányításával. Ezzel egy időben létrehozták a Panasz Bizottságot, melynek feladata a belügyi igazgatás ellen felmerülő panaszok kivizsgálása volt. 1947. október 10-én az Elnöki főosztály keretében Gazdasági, továbbá Szervezési ügyosztályt szerveztek. Ugyancsak ebben az időpontban felállították a III/4. Vármegyei és községi gazdasági ügyosztályt. Feladata volt a vármegyékről és községekről statisztikai adatfelvételek készítése és feldolgozása, a községfejlesztési politika meghatározása, képvisellete és közlése a társosztályokkal és az önkormányzatokkal, az alispáni, főispáni, polgármesteri és közigazgatási bizottsági jelentések gyűjtése és kiértékelése, összeköttetés az Országos Tervhivatallal, annak elvi szempontjai alapján az önkormányzatok adatainak feldolgozása, eredményeik kiértékelése, összeköttetés tartása az önkormányzatok tervmegbízottaival, jelentések gyűjtése, ellenőrzése és az önkormányzatok tervgazdálkodásának irányítása, a vármegyék és a községek tervszerű gazdálkodásának ellenőrzése jogszerűség és célszerűség szempontjából, a jövedelemforrások felkutatása, a vizsgálatok alapján intézkedések konkrét ügyekben, a városi, vármegyei és községi osztályokkal egyetértésben az adóbehajtási tevékenység ellenőrzése, a Közületek Támogatási Alapjából (KTA) juttatandó segélyek szétosztása és kiutalása a sürgősségi és fontossági sorrend szem előtt tartásával.

A 288.009/1948. belügyminisztériumi rendelet hozta létre a Belügyminisztérium Államvédelmi Hatóságát (BM ÁVH), amely 1949 végéig működött a Belügyminisztérium keretein belül. 1949 elején IV/1-d jelzéssel létrehozták a Kiképzési és nevelési alosztályt. A 273.851/1949. BM rendelet értelmében az alosztály hatáskörébe tartoztak a rendőrség szakmai, karhatalmi kiképzésének, továbbképzésének és nevelésének ügyei, továbbá a IV/1-b Kiképzési alosztály ügyei. A 12.030/1948. kormányrendelet az Állami Határügyi Bizottság (ÁHB) főhatóságává átmenetileg a Belügyminisztériumot tette meg.

1954-ben a fegyveresszervek nagyarányú csökkentésére került sor, amely a Belügyminisztériumban is státuszok megszüntetésével járt együtt. Az 1954. november 30-ig végrehajtott szervezeti változás során a szervezet a következők szerint módosult: a Börtönügyi osztályt Büntetésvégrehajtás Parancsnoksággá szervezték át; a Tűzrendészeti Igazgatóság Tűzrendészeti Parancsnokság elnevezéssel funkcionált tovább; a Terv- és pénzügyi osztály a továbbiakban főosztályként működött; önálló szervként alakították meg az Egészségügyi osztályt. A megyei szintű rendőri és államvédelmi szervek főosztály elnevezéssel lényegében a minisztérium területi szerveiként működtek.

Az Államvédelmi Hatóság szervezeti különválása után szervezési intézkedéseket, több feladatcsoport decentralizálását, illetve új feladatkörök átvételét követően a Belügyminisztériumban 1953-ig kilenc főosztály működött: I. Igazgatási főosztály, II. Helyi tanácsok főosztálya, III. Közrendészeti főosztály, IV. Tűzrendészeti főosztály, V. Légoltalmi főosztály, VI. Büntetésvégrehajtási főosztály, VII. Személyzeti főosztály, VIII. Anyagi főosztály, IX. Terv- és beruházási főosztály.

A 01/1953. belügyminisztériumi parancs a minisztérium új szervezeti felépítését a következők szerint rendelte el: I. osztály (kémelhárító), II. osztály (hírszerző), III. osztály (katonai elhárítás), IV. osztály (belsőreakció-elhárítás), V. osztály (ipari és gazdasági szabotázselhárítás), VI. osztály

(vizsgálati [főosztály jogállásban]), VII. osztály (közlekedés- és híradáselhárítás), VIII. osztály (környezetelő és figyelő), IX. osztály (operatív technikai), X. osztály (operatív nyilvántartási), XI. osztály (állami titok védelme), XII. osztály (cenzúra), XIII. osztály (kormányőrség). Ellenőrzési főosztály, Személyzeti főosztály, Anyagi és technikai főosztály, Börtönügyi osztály, Terv- és pénzügyi osztály, BM Titkársága, Hírosztály, Határőrség és Belső Karhatalom Parancsnokság, Országos Rendőrfőkapitányság, KEOKH osztály, Adminisztratív és gazdasági osztály, Légoltalom Parancsnokság, Tűzrendészeti Igazgatóság.

A Belügyminisztérium szervezetének újjárendezése 1957 közepére fejeződött be. Ennek alapján 14 nagyobb szervezeti egység alakult: I. Politikai nyomozó főosztály (irányítása alá tartozott a korábban főosztály szintű kormányőrség is, melyet 1959-ben a főosztály kötelékéből kiemeltek, és önálló fegyveres testületként a belügyminiszter első helyettesének közvetlen irányítása alá helyezték). II. Karhatalmi Parancsnokság, III. Bűnügyi főosztály, IV. Közbiztonsági főosztály, V. Politikai nevelő főosztály, VI. Vasúti főosztály, VII. Anyagi technikai főosztály, VIII. Terv és pénzügyi főosztály, IX. Határőrség Parancsnokság, X. Légoltalmi Országos Parancsnokság, XI. Büntetésvégrehajtási Parancsnokság, XII. Országos Tűzrendészeti Parancsnokság, XIII. Személyzeti főosztály, XIV. Minisztérium titkársága. A korábban területi főosztályként funkcionáló szervek megyei (budapesti) rendőrfőkapitányság néven szerveződtek meg és működtek tovább.

1963-ban jelentős átszervezésre került sor. A főosztályi tagozódás helyett a főcsoportfőnökség, csoportfőnökség szervezési modelljét alakították ki, ennek alapján a struktúra a következő képet mutatta: I. Főcsoportfőnökség: I/I. (Terv- és Pénzügyi) Csoportfőnökség, I/II. (Anyagi és Technikai) Csoportfőnökség Központi Ellátó Parancsnokság, Egészségügyi osztály, Egészségügyi intézmények, raktárak. Az I. Főcsoportfőnökség ügkörébe tartozott a minisztérium költségvetési, anyagi műszaki tervének összeállítása; a minisztérium építési beruházásainak tervezése, kivitelezésük ellenőrzése; beralapgazdálkodás; a minisztérium pénzügyi, anyagi, technikai, egészségügyi, üdültetési és gyermekneveltetési szolgálata működése és gazdálkodása vitelének megszervezése. II. Főcsoportfőnökség: II/I. (Bűnügyi) Csoportfőnökség, II/II. (Közbiztonsági) Csoportfőnökség, II/III. (Közlekedésrendészeti) Csoportfőnökség, II/1. Felügyeleti osztály, II/2. (Terv és fejlesztési) osztály. A II. Főcsoportfőnökség ügkörébe tartozott a minisztérium rendőri szervei munkájának szervezése, irányítása és ellenőrzése. III. Főcsoportfőnökség: III/1. (Hírszerzési) Csoportfőnökség, III/2. (Kémelhárítási) Csoportfőnökség, III/III. (Belső Reakcióelhárítási) Csoportfőnökség, III/IV. (Katonai Elhárítási) Csoportfőnökség, III/V. (Technikai) Csoportfőnökség, III/1. (Vizsgálati) osztály, III/2. (Operatív nyilvántartási) osztály, III/3. (Útlevel) osztály, III/4. (Értékelő, elemző) osztály, III/5. („K” Ellenőrzési) osztály, III/6. (Figyelő KT) osztály, III/7. (Operatív technikai) osztály. A III. Főcsoportfőnökség ügkörébe tartozott: a Magyar Népköztársaság biztonságának, társadalmi és gazdasági rendjének védelme a külső és belső ellenséggel és aknamunkával szemben; az imperialista és a velünk szemben álló államok politikai, katonai és gazdasági tevékenységéről való információszerzés, kémelhárítás; az ország határain ki- és beutazó személyek ellenőrzése, azok útiokmányokkal való ellátása. IV. Főcsoportfőnökség: IV/I. (Tanulmányi) Csoportfőnökség, IV/II. (Személyzeti) Csoportfőnökség, IV/III. (Szociális és Üdültetési) Csoportfőnökség, IV/IV. („M” és Szervezés) Csoportfőnökség, Fegyelmi osztály. A IV. Főcsoportfőnökség ügkörébe tartozott a személyzeti, tanulmányi, fegyelmi és szervezési munka ellenőrzése; a káderutánpótlás egységes elveinek kidolgozása; a minisztérium hősi halottai hozzátartozói szociális ügyeinek intézése, a hivatásos és tartalékállomány nyilvántartása. Testületi szervként működött a határőrség, a karhatalom, a kormányőrség és a tűzrendészet.

1962-ben a légoltalom irányítása a Belügyminisztériumból a Honvédelmi Minisztérium hatáskörébe került. A 3624/1956. (X. 15.) minisztertanácsi határozat rendelkezett a büntetésvégrehajtás átadásáról az Igazságügyminisztérium felügyeleti körébe, ennek végrehajtására azonban csak 1963-ban került sor. Az 1966-ban kiadott minisztériumi ügyrend mindezen szerveken kívül önálló jogállású szervként létrehozta:

- az Ellenőrzési Csoportfőnökséget, amelynek ügykörébe tartozott a jogszabályok, az MSZMP és a kormány belügyi munkával kapcsolatos határozatai, belső utasítások és parancsok végrehajtásának ellenőrzése, valamint a minisztérium szervezeti kereteinek módosítására vonatkozó javaslattétel;
- a Belügyminisztériumi titkárságot, amelynek ügykörébe tartozott a minisztérium jogszabályalkotó munkájának irányítása, a Belügyi Közlöny szerkesztése, a minisztériumi munka szervezése, a Belügyminisztériumhoz érkező panaszokkal és bejelentésekkel kapcsolatos tennivalók ellátása, illetve az Országos Futárszolgálat munkájának irányítása és ellenőrzése;
- a Nemzetközi kapcsolatok és tájékoztató osztályt;
- az „M” Mozgósítási osztályt, amelynek ügykörébe tartozott a minisztérium mozgósítási tervének kidolgozásával kapcsolatos feladatok irányítása, a mozgósítási feladatok végrehajtásának ellenőrzése, az állomány „M” időszakra való felkészítése.

A minisztérium szervezetében jelentősebb változás 1988-ban következett be, amikor a 20/1988. (IV. 8.) minisztertanácsi rendelet a belügyminiszter feladatát és hatáskörét szabályozta. A tanácsokkal kapcsolatos feladatai körében ellátta a tanácsi munka központi irányítását, erősítette a tanácsi tevékenység törvényességét, előterjesztéseket készített a Minisztertanács Tanácsi Kollégiumának üléseire, a tanácsokkal kapcsolatos jogszabályokat előkészítette, véleményezte, a tanácsi rendelkezéseket ellenőrizte. Az állam- és közbiztonsággal, a határőrizettel és a tűzoltósággal kapcsolatos feladatai körében a belügyminiszter irányította a rendőrséget, a határőrséget, a Tűzoltóság Országos Parancsnokságát. Ő gondoskodott az állam biztonságáról, együttműködve a hazai országos és területi szervekkel és a nemzetközi szervezetekkel is. Gondoskodott a hivatásos állomány kiképzéséről, továbbképzéséről, irányította az ezzel foglalkozó tanintézményeket és a Rendőrtiszti Főiskolát. Az 1989-es módosítások során a terület- és településfejlesztési feladatok kiemelt szerepet kaptak: a belügyminiszter feladata volt az országos terület- és településfejlesztési politika kidolgozása is, valamint a várossá és községgé nyilvánításban is szerepet vállalt. Feladatokat kapott a lakás, telek- és kommunális ellátás, valamint a helyiséggazdálkodás területén is. A tanácsi tisztségviselők képzését, továbbképzését is megszervezte. Ellátta az államigazgatási vezetőképzéssel és továbbképzéssel kapcsolatos feladatokat, részt vett a választásokkal kapcsolatos állami feladatokban és adminisztratív teendők ellátásában. Irányította a menekültekkel kapcsolatos szakigazgatási tevékenységet, ellátta a befogadó állomások működésével kapcsolatos központi feladatokat. Gondoskodott a bűnözés elleni harcra, a közrend védelmére, meghatározott állami és politikai vezetők személyi védelmére, az államhatár őrzéséről, és ellátta a tűzvédelem országos szakfeladatainak irányítását.

### 3.6. Az Országos Tervhivatal

Az 1947. évi XVII. törvény felhatalmazta a minisztériumot a Tervgazdasági Tanács és az Országos Tervhivatal felállítására. A törvény alapján a 8530/1947. kormányrendelet állította fel a hároméves terv kidolgozására és végrehajtásának ellenőrzésére a Tervgazdasági Tanácsot és az Országos Tervhivatalt, utóbbit a miniszterelnök felügyelete alatt. A rendelet értelmében ennek feladata volt a Magyar Köztársaság kormányának határozatai alapján a hároméves terv részletes kidolgozása, a kidolgozott részletterveknek a szakminiszterekkel, illetőleg az érintett gazdasági és érdekképviseleti szervekkel való közlése, a terv végrehajtásának ellenőrzése, valamint a terv eredményes végrehajtása érdekében



szükséges intézkedések előkészítése. Feladatkörébe tartozott továbbá a terv részletes kidolgozásával, ellenőrzésével és módosításával összefüggő kérdésekben szükséges javaslatétel a Tervgazdasági Tanácsnak; munkásságáról jelentéstétel a Tervgazdasági Tanácsnak; az állami és önkormányzati hatóságokkal, hivatalokkal, intézetekkel, üzemekkel, intézményekkel való közvetlen érintkezés; a közületek és vállalatok által tett jelentések helyességének a helyszínen történő ellenőrzése, az egyes meghatározott szakkérdések megvizsgálásával vagy feldolgozásával szakértők megbízása.

A 10.070/1947. kormányrendelet feladatköre kibővült az építésügyi hatóságok számára a nagyobb összegű beruházások megvalósításához szükséges építési engedély kiadásával. A 6350/1948. kormányrendelet hatalmazta fel arra, hogy az egységes tervgazdálkodás érdekeinek megfelelően, a pénzügyminiszter meghallgatása alapján határozzon arról, mely állami szervnek, vállalatnak vagy természetes, illetve jogi személynek engedi át ellenszolgáltatás mellett a korábban zár alá vett kincstári eredetű vagy a kincstár által beszerzett anyagokat, felszereléseket, kész- és félgyártmányokat. A 7700/1948. kormányrendelet az Országos Tervhivatal feladatkörébe utalta az Igazságügyminisztérium Gazdasági Igazgatósága (IGI) felügyelete alatt álló letartóztató intézetekben, valamint bírósági fogházakban létesített ipari és mezőgazdasági üzemek, vállalatok gazdasági részletterveire vonatkozó irányelvek megállapítását, majd a kidolgozott terv jóváhagyását. A 9460/1948. kormányrendelet értelmében feladatköre a vállalati számvittel bővült.

Az 1949. évi III. törvény kimondta, hogy a Szabadalmi Bíróság feletti felügyeletet, továbbá a Szabadalmi Bíróság ítéldbírói tekintetében a korábban az iparügyi minisztert megillető jogkört a törvény életbeléptetésétől kezdődően az Országos Tervhivatal elnöke útján a miniszterelnök gyakorolja.

Az 1949. évi XVI. törvény a Népgazdasági Tanács felügyelete alá helyezte az Országos Tervhivalt. Feladatkörébe tartozott a népgazdasági terv kidolgozása, végrehajtásának ellenőrzése, a végrehajtással kapcsolatos egységes nyilvántartási rendszer szabályozása, a műszaki fejlesztés és a minőségi termelés terveinek kidolgozása és a végrehajtás ellenőrzése, a tervszerű anyaggyártás biztosítása, végül az árak hatósági megállapítása a Minisztertanács irányelveinek megfelelően.

Az Országos Tervhivatal élén álló elnököt a Népköztársaság Elnöki Tanácsa, az elnökhelyettes (elnökhelyetteseket) az Minisztertanács elnökének javaslata alapján az Elnöki Tanács nevezi ki. Az elnök a Minisztertanáccsal, a minisztériumokkal, továbbá a gazdasági és érdekképviseleti szervekkel közvetlenül érintkezik. A területi szerveit a megyei kirendeltségek alkották. A 4317/1949. számú minisztertanácsi rendelet a Közületi Beszerzések Szabályzatának módosításáról úgy intézkedett, hogy az Országos Tervhivatal elnöke engedélyezheti a vállalatba adás módja szempontjából irányadó értékhatároktól való eltérést, továbbá a megrendelő kérésére azt, hogy a megrendelő az engedélyezett értékhatáron felül is felkérhesse a Kisiparosok Országos Szövetségét (KIOSZ) kisipari alkalmi egyesülés létesítésére, a beszerzések bonyolításánál. Az Országos Tervhivatal elnöke állapítja meg szakmánként (tervcímenként), hogy az eredeti részlettervektől milyen eltérések, változtatások jelentenek tervmódosítást. A tervmódosító kérelmeket tanácsadó szervként az elnök által alakított tárcaközi tervmódosító bizottság vizsgálja ki és bírálja el. A 82/1950. számú minisztertanácsi rendelet az Országos Tervhivatal elnökének mint központi árhatóságnak árszabályozó hatáskörébe utalta az Népgazdasági Tanács, illetőleg a Minisztertanács által megadott általános irányelvek szerint való tervszerű irányítást, ennek keretében az egyes gazdasági és iparágazati, illetőleg szakmákra vonatkozó részletes irányelvek, továbbá az alapvető jelentőségű árucikkek árának megállapítását, valamint az országosan egységesen megállapított árak jegyzékének folyamatos közzétételét. Az Országos Tervhivatal elnöke bármilyen, az egyes miniszterek vagy helyi árszabályozó hatóságok hatáskörébe tartozó árucikkre is kibocsáthatott olyan árszabályozó rendelkezést, amellyel az árkiszámítás irányelveit megállapította.

A 2013/35/1954. számú minisztertanácsi határozat szerint a tervezés egyszerűsítése érdekében meg kellett szüntetni az Országos Tervhivatal tervjóváhagyási hatáskörét, és ehelyett a szerv feladata a következők alapján módosult: keretszámjavaslatok készítése, azok megtárgyalása a minisztériumokkal, benyújtása az Minisztertanácshoz jóváhagyásra; a tervjavaslatok felülbírálna,

elemzése, megtárgyalása a minisztériumokkal, a népgazdasági terv egységes, összefüggő javaslatának elkészítése és benyújtása a Minisztertanácshoz; a keretszámok kidolgozása; továbbá a kidolgozás időszakában egyes számítási anyagoknak a minisztériumok és a tanácsok rendelkezésére bocsátása. A jóváhagyott előirányzatok körének szűkítésével egyidejűleg megszűnt az Országos Tervhivatal tervjóvá hagyási hatásköre. A 2019/37/1954. számú minisztertanácsi határozat szerint az Országos Tervhivatalnak ki kellett dolgoznia a beruházások ötéves tervkészítésének rendszerét.

A 46/1955. számú minisztertanácsi rendelet rendezte az önszabályozási hatásköröket. Eszerint az Országos Tervhivatal feladata az általános árpolitikai irányelvekre vonatkozó javaslatok kidolgozása és a Minisztertanács elé terjesztése; a termelési eszközök, mezőgazdasági termékek és fogyasztási cikkek árának, valamint a szolgáltatások díjának általános jellegű változásaira vonatkozó javaslatok megtervezése és a Minisztertanács elé terjesztése; az árpolitikai elvek, valamint árszabályozásra vonatkozó rendelkezések megtartásának ellenőrzése és erről, valamint az árak és a díjak alakulásáról összefoglaló jelentés adása a Minisztertanács elnökének; gondoskodás az országosan egységes árak jegyzékének kiadásáról; a Minisztertanács hatáskörébe tartozó termelési eszközök, mezőgazdasági termékek és szolgáltatások árára, valamint a fogyasztási cikkek fogyasztói áaira vonatkozó javaslatok véleményezése és a Minisztertanács elé terjesztése. Az Országos Tervhivatal elnöke állapította meg a kereskedelmi haszonkulcsot, valamint azoknak a nyersanyagoknak, ipari és mezőgazdasági termékeknek és szolgáltatásoknak az árát, illetve díját, amelyeket a rendelet melléklete felsorolt; jóváhagyása szükséges volt az egyes iparágakban kötelező árkiszámítási irányelvek kiadásához, az importár megállapításához, a termelői eszközök, fogyasztási cikkek és szolgáltatások országosan egységes termelői árának megváltoztatásához; az árszabályozási kérdésekben az érdekelt miniszter meghallgatásával járt el, továbbá részletes szabályokat állapíthatott meg az árszabályozás és -ellenőrzés egységének biztosítására; a Minisztertanács előzetes hozzájárulásával módosíthatta az árszabályozó hatáskörök megoszlását az Országos Tervhivatal elnöke, a minisztériumok és a helyi árhatóságok között.

A 45/1961. (XII. 9.) kormányrendelet szerint a Hivatal feladata volt a távlati éves népgazdasági tervek kidolgozása során a beruházások népgazdasági összhangjának a biztosítása és a tervek anyagműszaki megalapozása, továbbá a népgazdasági beruházási és felújítási terv végrehajtásának az ellenőrzése, az irányító hatóságokkal történő egyeztetés alapján a népgazdaság egészére vonatkozó állóeszköz távlati tervjavaslat elkészítése.

A 2064/1967. (XI. 29.) kormányhatározat állapította meg az Országos Tervhivatal elnökének feladatait, hatáskörét és a gazdasági irányítás különböző szerveivel való kapcsolatának alapelveit. Feladata a kormány gazdaságpolitikai irányelveihez a népgazdaság fejlesztési koncepciók lehetséges hosszú és középtávú tervezési változatainak előterjesztése; az elfogadott irányelvek alapján az egységes, összehangolt népgazdasági tervjavaslatok kidolgozása; a tervezés folyamatában a célok megvalósítását biztosító gazdasági szabályozó eszközök rendszere kidolgozásának összehangolása; a népgazdasági terv nemzetközi koordinációjának szervezése, a fejlesztés fő céljaival összefüggő államközi megállapodások előkészítése; a gazdaság fejlődésmenetének folyamatos tanulmányozása és elemzése, és szükség szerint javaslattétel központi intézkedésre; a kormány nagyfontosságú gazdasági döntései előkészítésének koordinálása; részvétel az adó-, a pénzügyi-, a hitel-, az árpolitika és árszabályozás irányelveinek kialakításában, közreműködés a külkereskedelmi szabályozás kialakításában és a nemzetközi kötelezettségek érdekében szükséges intézkedések előkészítésében, a munkaerőgazdálkodási intézkedések koordinálása, az ötéves és éves tervek kidolgozása metodikájának szabályozása (az érintett szervek részvételével); a népgazdasági területi-, valamint a tanácsok tervezési rendszere elveinek kidolgozása; gondoskodás a tervezési módszerek tudományos alapokon történő állandó fejlesztéséről; az ország védelme anyagi ráfordításainak tervezése; a nemzetközi gazdasági együttműködés szervezése és koordinálása; a döntésre hivatott felsőbb szervek számára megalapozott elhatározások alapjául szolgáló beszámolók, javaslatok, előterjesztések készítése; az Országos Műszaki Fejlesztési Bizottság, a minisztériumok, az országos hatáskörű szervek és a tanácsok gazdaságfejlesztési koncepcióinak és programjainak véleményezése, továbbá a kormány

által elhatározandó egyedi nagyberuházásokra és célcsoportokra vonatkozó javaslatok, valamint minden olyan javaslat véleményezése, amely jelentős népgazdasági kihatással jár. Az Országos Tervhivatal elnöke jogszabályt alkothatott a népgazdasági tervek kidolgozásának metodikájára, munkamegosztására, menetrendjére vonatkozóan, továbbá minden olyan kérdésben, amelyre a kormánytól általánosságban vagy esetileg felhatalmazást kapott. Az Országos Tervhivatal a tervjavaslat kidolgozásakor rendszeres, folyamatos koordinációs együttműködésben volt a minisztériumokkal, országos hatáskörű szervekkel, tanácsokkal és a szövetkezeteket érintő elgondolások kialakításába bevonta az Országos Szövetkezeti Szövetségeket is. A gazdasági szabályozóknak a népgazdasági tervjavaslat fő céljaival való végső összehangolása egységesen a Hivatal irányításával történt.

### 3.7. Az államigazgatás helyi szervei: a tanácsok

A helyi önkormányzatokra és az állami, területi szakhivatalokra épült polgári kori helyi közigazgatást 1950-ben az új hatalmi viszonyoknak megfelelő tanácsrendszer váltotta fel. Az 1950. évi I. törvény (I. Tanácstörvény – Tt.) a Magyar Népköztársaság alkotmányával (1949: XX. törvény V. fejezet) összhangban az államhatalom helyi szerveiként megyei, járási, városi, községi és városi kerületi tanácsok létrehozásáról intézkedett.

A tanácsok tagjait a helyi tanácsokba közvetlenül a választójogra jogosultak választották meg 5 évre. A tanácsok testületi szervek, élükön a tanácselnök és a tanácselnök-helyettesek álltak. A tanácstestület két ülészaka között a végrehajtó bizottság irányította a tanács munkáját. A szakfeladatokat az úgynevezett szakigazgatási szervek látták el. A demokratikus centralizmus elveinek hirdetésével egymásnak alá-fölrendelten működtek. Illetőségi területükön az egységes államhatalmat képviselték, biztosították az állami élet tervszerűségét, ellátták a helyi gazdasági, társadalmi és kulturális vezetési feladatokat, valamint általában az államigazgatás helyi tennivalóit. A felsoroltak mellett a helyi tanácsok feladata lett volna tömegszervezetként a lakosságnak a társadalmi és állami életbe történő bevonása, aktív szereplésre, részvételre ösztönzése.

A rendszer legalsó szintjén a községi és városi, a fővárosban kerületi tanácsok helyezkedtek el, felettük álltak a járási, fővárosi tanácsok. A járási tanácsok a megyei tanácsok fennhatósága alá tartoztak, kivétel a megyei tanácsokkal azonos jogállású Budapest Fővárosi Tanács. A tanácsrendszer hierarchiájának legfelsőbb szintjén a Népköztársaság Elnöki Tanácsa állt. A központi, szakmai irányítás a Minisztertanács, illetve az egyes szakminisztériumok hatáskörébe tartozott. A Minisztertanács a rá átruházott központi irányítás jogának gyakorlásával a belügyminisztert bízta meg (tekintettel a feladatok szakmai jellegére), aki a Belügyminisztérium Helyi Tanácsok Főosztályán keresztül gyakorolta azt. A központi irányítás a rendszer megszilárdulását követően, már 1953-tól visszakerült a Minisztertanácshoz, a Helyi Tanácsok titkárságának hatáskörébe. A tanácsok szervezeti felépítését ugyancsak központi rendeletek határozták meg, melyek szerint a tanács szervei voltak a tanácstestület (a tanácsstagok összessége), a tanácsstagokból választott állandó bizottságok, a végrehajtó bizottság és a szakigazgatási szervek, a helyi államigazgatási feladatokat ellátó csoportok, osztályok. Bár az I. Tanácstörvény kimondta e szervek között a tanácstestület primátusát, a gyakorlatban a hatalmat a végrehajtó bizottságok gyakorolták. A korábbi, polgári önkormányzati rendszerhez képest csökkent a községi, városi, és nőtt (különösen 1954-ig) a járási szint jelentősége. A rendszer megszilárdításában rendkívül fontos szerepe volt annak, hogy tanácsstag csak a Hazafias Népfront jelöltje lehetett. A tanácsi vezetők, elnökök jelölésében, a végrehajtó bizottsági titkárok, sőt az alkalmazottak többségének kinevezésében is a pártszervezeteknek volt döntő szerepük.

A tanácsrendszerre való áttérés keretében módosult az ország megyebeosztása. A trianoni békekötés utáni országterület 29 megyére tagolódott, amit 1946-ban 26-ra csökkentettek. 1950. január 1-jei hatállyal a megyék számát 19-ben határozták meg.

Az első három év eredményei és tapasztalatai alapján 1954-ben sor került az 1954. évi X. törvény, vagyis a II. tanácstörvény megalkotására. A módosítások után új területi igazgatási egységként megjelentek a megyékkel azonos jogállású, megyei jogú, és a járásokkal egyenrangú járási jogú városok. A kis területű, egymással szomszédos, 500 lakosnál kevesebb lélekszámú községek – ha más községgel vagy várossal nem voltak egyesíthetők – közös tanácsú községeket alkothattak. A megyei jogú várossá nyilvánításról, a közös községi tanácsok alakításáról, megszüntetéséről az Elnöki Tanács határozott.

A II. Tanácstörvény a helyi tanácsok államhatalmi jellegének erősítése érdekében a tanácstestület tömegszervezet jellegét és ebből adódó feladatait helyezte előtérbe, a Hazafias Népfrontra támaszkodva. A rendelkezés eredményeként a tanácsok egységét hangsúlyozva és fenntartva, egymástól némiképpen elhatárolódtak a tanácstestület, az általános hatáskörű államigazgatási és a szakigazgatási területek, feladatok. Az alá- és fölrendeltség ezentúl elvileg „területenként” valósult csak meg; a tanácstestületek irányítója legfelsőbb szinten az Országgyűlés vagy az Elnöki Tanács volt. A végrehajtó bizottságok kizárólag a felsőbb végrehajtó bizottságnak, országos szinten a Minisztertanácsnak, a szakigazgatási szervek pedig a helyi végrehajtó bizottságnak és a felsőbb szakigazgatási szerveknek alárendelten működtek. A helyi szakigazgatási szervek az új szabályozás szerint önálló hatáskörrel és hatósági jogkörrel rendelkeztek.

A kettős alárendeltség bevezetése és érvényesítése rengeteg illetékességi vitához vezetett. Ezen a téren csak az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény teremtett valamelyes rendet, miután kimondta, hogy az ügyeket mindig ott kell intézni, ahol azok keletkeznek, azaz a hatásköröket jórészt a helyi, illetve az alsóbb szintű területi tanácsi szervekhez telepítette. E folyamat részeként már 1955-től intézkedések történtek, hogy a tanácsok valódi önállóságot kapjanak, és gazdáivá váljanak működési területüknek. Mintegy 7600 helyi jellegű tevékenységet folytató ipari, élelmiszer- és építőipari, közlekedési és kereskedelmi vállalat, valamint szinte minden iskola, kórház, közművelődési és szociális intézmény a tanácsok felügyelete alá került ezekben az években. A tanácsok ettől az időszaktól kezdve létesíthettek községfejlesztési alapot, amely valamelyes lehetőséget adott az önállóbb gazdálkodásra, s bizonyos helyi jellegű fejlesztési célkitűzések megvalósítására.

A tanácsrendszer továbbfejlesztéséről szóló 1965. évi 8. számú törvényerejű rendeletben nyert felhatalmazása alapján a hatvanas évek második felében a kormány a tanácsszervek hatáskörét, illetékességét és működését átmenetileg – egy későbbi magas szintű jogszabály előkészítése érdekében – a II. Tanácstörvény rendelkezéseitől eltérő módon szabályozhatta. A kormány által 1967 és 1969 között kiadott rendeletek következtében megszűnt a szakigazgatási szervek kettős alárendeltsége, azok a továbbiakban egyértelműen a végrehajtó bizottságoknak voltak alárendelve, ezzel párhuzamosan nőtt a végrehajtó bizottságok szerepe, súlya. A szakigazgatási szervek önálló hatósági jogkörei azonban megmaradtak, sőt a községekben kiegészültek korábban a végrehajtó bizottságok elnökeinek, elnökhelyetteseinek és titkárainak hatáskörébe tartozó feladatokkal.

Az 1971-ben hatályba lépett harmadik tanácstörvény – az 1971. évi I. törvény. – a korábbi államhatalmi és tömegszervezeti funkciók, feladatok helyét a tanácsok népképviselői, önkormányzati és államigazgatási jellegét, teendőit hangsúlyozta. A helyi képviselet önkormányzatként való működésének elengedhetetlen feltétele, legfőbb érvényesülési garanciája, gazdasági önállóságuk biztosítása azonban elmaradt. Ugyancsak 1971-től a járási tanácsok megszűntek, és járási hivatalok elnevezéssel a megyei tanácsok alá lettek rendelve mint annak önálló hatáskörű, államigazgatási feladatokat ellátó egyszemélyi vezetés alatt álló szervei. A helyi szakigazgatási szervek feladatai, hatásköre a helyi ügyekben bizonyos területeken kétségtelenül bővült (különösen a járási tanácsok megszűnését követően igen sok feladat került a helyi tanácsokhoz), ugyanakkor más területeken a központosítás, a centralizáció érvényesült (tervezésre, költségvetési gazdálkodásra vonatkozó törvények, a mezőgazdasági feladatok megyei szintre koncentrációja).

A szocialista kori közigazgatás sajátossága, hogy bizonyos kiemelt, törvényben meghatározott, elsősorban szakigazgatási feladatokra a tanácsoktól független, vagy tanácsi intézményként működő szakigazgatási szerveket hoztak létre. Ilyenek voltak például az illetékkiszabási és állami adóhivatalok,

forgalmiadó-hivatalok, gépállomási igazgatóságok, állategészségügyi, közegészségügyi, járványügyi stb. felügyelőségek vagy a földhivatalok. E szervek közös jellemzője, hogy nem tartoztak a tanácsi végrehajtó bizottságok alárendeltségébe, irányításukat egy-egy konkrét szakigazgatási szerv (pénzügyi osztály, egészségügyi osztály, mezőgazdasági osztály stb.) látta el.

## **4. AZ 1989-ES VÁLTOZÁSOKAT ELŐKÉSZÍTŐ INTÉZMÉNYI ÉS JOGI VÁLTOZÁSOK, AZ ÚJ ÁLLAMSZERVEZET MŰKÖDÉSÉNEK ALAPELVEI**

Az 1989 utáni változások legmeghatározóbb jogi lépése a 2011. április 25-én elfogadott és 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény volt. A rendszerváltozás első időszakában a sztálinista 1949-es Alkotmány módosítása, javítása zajlott, amelynek alapvető problémája az volt, hogy nem mondta ki kategorikusan a pártállami időszak államberendezkedésével való szakítást. „Nem ismerjük el az 1949. évi kommunista alkotmányt, mert egy zsarnoki uralom alapja volt, ezért kinyilvánítjuk érvénytelenségét” – rögzíti egyértelműen az Alaptörvény. Visszautal az első szabad Országgyűlés képviselőire, akik az 1956-os forradalomra vezették vissza a rendszerváltás utáni szabadság lehetőségét.

Az Alaptörvény Alapvetés részében szereplő későbbi rész is egyértelműen elhatárolja a demokratikus jogállam és a pártállam működését. Az Alapvetés U) cikke kimondja:

„A Magyar Szocialista Munkáspárt és jogelődei, valamint a kommunista ideológia jegyében kiszolgáltatásukra létrehozott egyéb politikai szervezetek bűnöző szervezetek voltak, amelyek vezetői el nem évülő felelősséggel tartoznak

- a) az elnyomó rendszer fenntartásáért, irányításáért, az elkövetett jogsértésekért és a nemzet elárulásáért;
- b) a második világháborút követő esztendőök többpártrendszerre épülő demokratikus kísérletének szovjet katonai segítséggel történő felszámolásáért;
- c) a kizárólagos hatalomgyakorlásra és törvénytelenségre épülő jogrend kiépítéséért;
- d) a tulajdon szabadságán alapuló gazdaság felszámolásáért és az ország eladásáért;
- e) Magyarország gazdaságának, honvédelmének, diplomáciájának és emberi erőforrásainak idegen érdekek alá rendeléséért;
- f) az európai civilizációs hagyomány értékeinek módszeres pusztításáért;
- g) az állampolgárok és egyes csoportjaik alapvető emberi jogaitól való megfosztásáért vagy azok súlyos korlátozásáért, különösen emberek meggyilkolásáért, idegen hatalomnak való kiszolgáltatásáért, törvénytelen bebörtönzéséért, kényszermunkatáborba hurcolásáért, megkínzásáért, embertelen bánásmódban részesítéséért; a polgárok vagyonuktól történő önkényes megfosztásáért, a tulajdonhoz fűződő jogaik korlátozásáért; a polgárok szabadságjogainak teljes elvételéért, a politikai vélemény- és akaratnyilvánítás állami kényszer alá vonásáért; az emberek származásukra, világnézetükre vagy politikai meggyőződésükre tekintettel történő hátrányos megkülönböztetéséért, a tudáson, szorgalmon és tehetségen alapuló előremenetelésnek és érvényesülésének akadályozásáért; az emberek magánéletének törvénytelen megfigyelésére és befolyásolására törő titkosrendőrség létrehozásáért és működtetéséért;
- h) az 1956. október 23-án kirobbant forradalom és szabadságharc szovjet megszállókkal együttműködésben történt vérbe fojtásáért, az azt követő rémuralomért és megtorlásáért, kétszáz ezer magyar ember hazájából való kényszerű elmeneküléséért;
- i) mindazokért a köztörvényes bűncselekményekért, amelyeket politikai indítékból követtek el, és amelyeket az igazságszolgáltatás politikai indítékból nem üldözött.”

Az Alaptörvény Magyarország történeti Alkotmányából eredezteti az előírásait, elutasítja az idegen megszállás alatti változtatásokat, alkotói elhatárolják magukat mind a nemzetiszocialista, mind pedig a kommunista diktatúrától. Megállapítja, hogy Magyarország 1944. március 19-én elvesztette állami önrendelkezését, amely csak az 1990. május 2-án összeült szabadon választott Országgyűléssel állt helyre.

A történeti Alkotmányra épített Alaptörvény kijelenti azt is, hogy felelősséget visel a határainkon kívül élő magyarok sorsáért, feladatának tekinti az egyéni és közösségi boldogulásuk támogatását.

Az Alaptörvény visszatért a klasszikus jogelvekre épülő államberendezkedéshez, kijelenti, hogy Magyarország független, demokratikus jogállam, államformája köztársaság.

Az Alaptörvény Szabadság és felelősség című része rendelkezik az egyéni és kollektív jogok védelméről, illetve a magyar állampolgárok kötelezettségeiről.

Az állam című rész részletezi a hatalommegosztás elvén alapuló államszervezetet.

## 4.1. Az Országgyűlés

Az 1989-es első szabad többpárti választások eredményeként 1990. május 2-án tartotta alakuló ülését az első demokratikus parlament, amely a népszuverenitás letéteményeseként, a hatalommegosztás elvére építve kizárólag a közvetlen demokrácia (népszavazás, népi kezdeményezés) által korlátozva jött létre. Emellett a nemzetközi jog, majd később, Magyarország európai uniós csatlakozását követően az Európai Unió normái jelentették számára a korlátokat.

Az Országgyűlés fő funkciói a törvényhozás és az ellenőrzés.

### *A törvényhozás*

Az Alkotmány szerint kizárólag az Országgyűlés alkotott törvényi szintű jogszabályt. A jogi szabályozás megjelölte a kizárólagos törvényhozási tárgyakat is:

- a társadalmi rendre vonatkozó szabályozás, például országgyűlési és önkormányzati képviselők választása, büncselekményekre, büntetésekre vonatkozó szabályozás;
- a gazdasági rendre vonatkozó szabályozás, például tulajdonviszonyokra, az állam gazdasági tevékenységére, az állami pénzügyekre vonatkozó szabályozás;
- az állampolgárok alapvető jogait érintő szabályozás, például egyesülési, gyülekezési és sajtószabadság.

A határozathozatal szerint létezett úgynevezett *feles törvény* (elfogadásához elegendő volt az egyszerű többség) és *kétharmados törvény*. A rendszerváltás sajátossága volt, hogy a rendszerváltó pártok tartottak attól, hogy a korábbi állampárt jó eredményt ér el a választásokon, így a meghatározó jelentőségű törvények a kétharmados törvények körébe kerültek.

A törvényalkotás folyamatában a szakmai és laikus elem együttesen jelenik meg. Az első lépés a törvénykezdeményezés. Ennek joga megillette a kormányt, a parlamenti képviselőt, az egyes közjogi méltóságokat (például a köztársasági elnököt) és az országgyűlés bizottságát. Az országgyűlési bizottságoknak kiemelt szerepe volt, „kis törvényhozásnak” is nevezték őket. A törvénykezdeményezés mellett ugyanis véleményezési joguk is volt, a véleményük pedig a legtöbb esetben meghatározó volt a törvény elfogadása szempontjából. A törvénykezdeményezés fázisát a törvényjavaslat vitája követte. Először az általános vitára került sor a törvény szükségességéről, indokoltságáról, koncepciójáról, majd ezt követte a részletes vita a módosításokról. A vita lezárását a szavazás jelentette. Először külön-külön szavaztak a módosításokról, majd a zárószavazással a törvény egészéről. Kivételes lejárásra akkor kerülhetett sor, ha azt a parlamentben jelen lévő képviselők négyötöde elfogadta. Ekkor az

országgyűlési bizottság érdemi vitáját követően az Országgyűlés rögtön határozatot hozhatott. A törvényalkotás nélkülözhetetlen eleme a törvény kihirdetése, amely a köztársasági elnök jogköre. Az országgyűlés törvényt alkot, amely a kihirdetéssel válik a jogrendszer részévé.

### *Az ellenőrzés*

Az Országgyűlés ellenőrző szerepe megjelenik a parlamenti plénumon, a bizottságokban és az erre létrehozott szervei tevékenységében.

A parlamenti plénumon az Országgyűlés a kormány iránti bizalom fennállását ellenőrizheti. Az Országgyűlés joga a kormány rendszeres beszámoltatása például a költségvetés során, illetve speciális tárgykörökben, például a jogalkotási program kérdéséről. Az Országgyűlés jogkörébe tartozott bizonyos szervezetek beszámoltatása is, amely ugyan alkotmányjogi értelemben vitatható, de ez az ellenőrzés eszközeül szolgált (például az Állami Számvevőszék, a Magyar Nemzeti Bank, a Legfőbb Ügyész beszámoltatása). Abban az esetben, ha az Országgyűlés nem fogadta el a beszámolót, az nem járt sem jogi, sem politikai következménnyel, így ez a jogkör nem tekinthető túl erős jogosítványnak.

Az Országgyűlés klasszikus ellenőrzési eszköze az interpelláció és a kérdés. Előbbi esetében az országgyűlési képviselő vár választ egy adott témában, amelyre azonnali, szóbeli viszontválasz lehetséges. Lényeges kelléke a választ minősítő parlamenti határozat. Ha a parlament elutasítja a választ, úgy az illetékes országgyűlési bizottságnak kell kiadni véleményezésre. A kérdés jóval enyhébb eszköz, itt nincs parlamenti határozat, nincs képviselői viszontválasz. A kérdezett felvilágosítást, nem pedig választ ad. Az interpelláció és a kérdés az ellenzék eszköze. Annak érdekében, hogy ne lehetetlenítse el a parlament munkáját, a beszédidőt maximálták.

A parlamenti ellenőrzésben fontos szerepe van az illetékes országgyűlési bizottságoknak, amelyek a politikai ellenőrzésen túl a hatékonyságot és a szakszerűséget is képviselik.

Az országgyűlési bizottságok meghallgatják és véleményezik a vezető közjogi tisztségek várományosait, például az alkotmánybírókat, az Állami Számvevőszék elnökét. Ezenkívül meghallgatják és véleményt mondanak a miniszterjelöltek alkalmasságáról. A bizottságok a működési területüket érintő bármely kérdést megtárgyalhatnak, állást foglalhatnak. Javaslaikkal az érintett állami szervek kötelesek érdemben foglalkozni.

Az állandó bizottságok mellett felállíthatók vizsgáló bizottságok és ad hoc bizottságok. A vizsgáló bizottság felállítását a képviselők legalább egyötödének kell kezdeményezni, és azok a pártok közötti paritásos alapon jöhetnek létre.

Az Országgyűlés ellenőrzésre szakosodott szerveket is felállított. Ezek közül két szervezetet kell kiemelni: az Állami Számvevőszéket és az országgyűlési biztosok rendszerét.

Az Állami Számvevőszék felállítására 1989-ben került sor, azonban a magyar jogrendben 1870 óta rendelkezett hagyományokkal. Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szervezete. Csak az Országgyűlésnek és a törvénynek van alárendelve. Általános hatásköre kiterjed minden gazdálkodási tevékenységre, ahol állami vagyon jelenik meg. Célszerűségi és eredményességi szempontból is vizsgálódik. Kizárólag törvényességi ellenőrzést folytat a pártok gazdálkodása és a Magyar Nemzeti Bank bankjegy- és érmekibocsátása esetében. Segítette a gazdaságpolitikai döntések meghozatalát is, például költségvetés hitelfelvételeit, állami beruházásokról szóló döntéseket. Az ellenőrzés során rendelkezésre álló eszközök többek között anyagi és pénzeszközök zárolása, felfüggesztés, tájékoztatás, magyarázatkérés, büntetőjogi vagy munkajogi eljárás kezdeményezése. Jelentéseit nyilvánosságra hozza.

A magyar jogrend új elemét jelentették az országgyűlési biztosok (ombudsman) rendszere. 1989-ben állapodtak meg a rendszerváltó pártok a szükségességéről, 1993-ban született törvény az intézményről, és 1995-ben kezdte meg működését. Az országgyűlési biztos független, intézkedései kizárólag a törvényen és az alkotmányon alapulnak. A kezdetben egyetlen országgyűlési biztos intézménye fokozatosan bővült a külön biztosok intézményével, adatvédelmi, nemzeti és etnikai



kisebbségi jogok, majd a jövő nemzedékek országgyűlési biztosát választották meg. Az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságokat vizsgálhatja ki, eljárását bárki kezdeményezheti, de hivatalból is eljárhat. Döntési jogköre nincs, ajánlást tehet, amelyet nyilvánosságra hoz.

Az Országgyűlés egyéb jogkörei között szerepel, hogy meghatározhatja a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit. Ezen jogkörében megválasztja a köztársasági elnököt, a miniszterelnököt, az Alkotmánybíróság tagjait, a Legfelsőbb Bíróság (ma Kúria) elnökét, a Legfőbb Ügyészt.

Külügyi tevékenysége keretében nemzetközi szerződéseket köthet, a békekötés is kizárólagos jogkörébe tartozik.

Az Országgyűlés hadiállapot kinyilvánítása vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén kihirdeti a rendkívüli állapotot, és Honvédelmi Tanácsot hoz létre. 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 szükségállapotot hirdet ki. A hadiállapot kinyilvánításához, a békekötéshez, valamint az (1) bekezdés szerinti különleges jogrend kihirdetéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Lehetősége van önkormányzatok feloszlatásáról, közkegyelem gyakorlásáról, népszavazás kiírásáról dönteni.

Az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv a Költségvetési Tanács, amely a központi költségvetés megalapozottságát vizsgálja, illetve közreműködik a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében. 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 magyar Országgyűlés 4 évre választott, egykamarás testület. Alakuló ülését az államfő hívja össze és nyitja meg. Tisztségviselői az elnök, az alelnökök és a jegyzők. Az Országgyűlés elnöke közjogi pozíciót tölt be, alkotmányjogilag hasonló a köztársasági elnöki hivatalhoz. Személyében a pártokfelettséget, a semlegességet és objektivitást testesíti meg. Örökdik az országgyűlés tekintélye felett, előkészíti az ülésszakokat, elnököl az Országgyűlés ülésein. Kizárólag szavazategyenlőség esetén szavaz. Az Országgyűlés maga dönt a felállítandó bizottságairól, kötelező létrehozni alkotmányossággal, költségvetéssel, külügyekkel, honvédelemmel foglalkozó bizottságot, ezentúl kötelező felállítani mentelmi és összeférhetetlenségi bizottságot is. Ülései nyilvánosak, amely jelenti a sajtó és a karzat nyilvánosságát is. Vagyis a médiában megjelennek az országgyűlés ülései, az üléseken pedig a karzaton bárki meghallgatja a parlamenti vitát.

Az országgyűlés tagjai a képviselők, akik szabad mandátummal rendelkeznek, vagyis saját meggyőződésüképviseletük, a választópolgárok által nem visszahívhatók. Aképviseelői minőségben végzett munkájukért nem vonhatók felelősségre. Az Országgyűlés előzetes hozzájárulásával lehet büntető vagy szabálysértési eljárást indítani ellenük, kizárólag tettenérés esetén vehetők őrizetbe.

## 4.2. A köztársasági elnök

A Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa kollektív államfői intézménye helyébe lépett 1989-ben a köztársasági elnök intézménye.

Hatásköreit részben miniszteri ellenjegyzéssel, részben önállóan gyakorolhatja. Miniszteri ellenjegyzés szükséges a nagykövetek, követek megbízásához, az államtitkárok kinevezéséhez és felmentéséhez, az egyetemitanárok kinevezéséhez, az egyéni kegyelmezési jog gyakorlásához. Az önállóan gyakorolt jogai tekintetében politikailag nem felelős az Országgyűlésnek. Részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés és bizottságai ülésein, javaslatokat tehet. Közreműködik a kormányalakításban azon jogkörében eljárva, hogy javaslatára az Országgyűlés megválasztja a miniszterelnököt.

Kiemelten fontos jogköre az Országgyűlés által alkotott törvények aláírása és kihirdetése. Ha nem ért egyet a törvényjavaslattal, azt egyszer, megfontolás végett, észrevételei közlésével visszaküldheti. A törvényjavaslatokat véleményezésre megküldheti az Alkotmánybíróságnak is.

A fegyveres erők főparancsnoka, azoknak irányítója, nem vezetője. A tábornokok kinevezését miniszteri ellenjegyzéssel gyakorolja. Jóváhagyja a fegyveres védelem tervét.

A törvényhozó hatalom működése tekintetében az alakuló ülést megnyitja, az Országgyűlést feloszlathatta, ha az négyszer megvonja a bizalmat a kormánytól vagy a miniszterelnököt nem választja meg.

Megbízatása öt évre szól, az Országgyűlés titkos szavazással, kétharmados többséggel választja meg. Felelősségre vonását az Alkotmánybíróság kezdeményezheti, tisztségétől alkotmány- vagy törvénytörés esetén foszthatja meg.

### 4.3. Az Alkotmánybíróság

Felállításáról az 1989. évi I. törvény rendelkezett, működését 1990. január 1-jén kezdte meg. Tagjait az Országgyűlés kétharmados többséggel választotta. Teljes ülésen vagy tanácsban jár el.

Hatásköre megalakulását tekintve módosult, az alábbiakban az állandósult hatásköreit emelem ki. A törvényjavaslatokat felülvizsgálhatja, vagyis gyakorolja az előzetes normakontrollt. Ezen eljárás kezdeményezőinek köre módosult 2012-ben, jelenleg az eljárás kezdeményezője a kormány, az Országgyűlés elnöke a zárószavazás előtt és a köztársasági elnök az aláírás előtt lehet. A jogszabályok alkotmányosságának utólagos vizsgálata, az utólagos normakontroll esetében 2012 óta szűkebb kör léphet fel kezdeményezőként. Korábban bárki kezdeményezhette az eljárást, ügyvédkényszer sem volt. Ezen eljárás keretében az Alkotmánybíróság megsemmisíthette az alkotmányellenesnek talált jogszabályt. Az egyedi normakontrollt az eljáró bíró az előtte folyó eljárás tekintetében kezdeményezheti.

Alkotmányjogi panaszt nyújthat be bárki, ha alkotmányos jogát bírósági eljárás során megsértették. A jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközése esetén az alacsonyabb szintű jogszabályt megsemmisíti, magasabb szintűnél az ellentét feloldására hív fel.

Az Országgyűlés működése kapcsán több jogkörrel is rendelkezik: parlamenti népszavazási döntések vizsgálata, vallási szervezet elismerésével összefüggő döntések vizsgálata, képviselőtestületek feloszlásával kapcsolatos véleménynyilvánítás.

Kiemelt jelentőségű az Alaptörvény értelmezésével kapcsolatos állásfoglalása, amely mindenkire nézve, magára a testületre is, kötelező érvényű.

### 4.4. A központi államigazgatási szervek

A központi államigazgatási szervek körébe tartozik a kormány, a kormánysszervek, a minisztériumok, az autonóm államigazgatási szervek, a kormányhivatalok, a központi hivatalok és a rendvédelmi szervek országos parancsnokságai.

A központi államigazgatási szervek között kiemelt szerepet tölt be a kormány, amely a végrehajtó hatalom legfontosabb szerve. Működéséért az Országgyűlésnek felelős, a viszonyuk azonban nem hierarchikus, a legfontosabb eleme a politikai bizalom megléte.

A kormány egyrészt kormányzati, másrészt végrehajtó-rendelkező feladatokat lát el.

A kormányzati feladatai közül kiemelkedő jelentőségű az alkotmányos rendelkezéseken alapuló törvényalkotásban való részvétele, az alkotmányos rend és az alapjogok védelme, a gazdaság- és a külpolitika meghatározása, a nemzetközi képviselet.

A végrehajtó-rendelkező tevékenység a modern kormányok esetében annyira sokoldalú, hogy ezeknek csak példálózó jellegű felsorolása lehetséges. A legfontosabbak ezek közül a törvények végrehajtása, a minisztériumok és más alárendelt szervek irányítása, a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése, a veszélyhelyzet elhárítása, a szakfeladatok ellátásához szükséges anyagi fedezet biztosítása.

Magyarországon a kormány működésében a miniszterelnöknek van meghatározó szerepe, aki egyszemélyi felelőse a kormány működésének. Ebből következően döntő szerepe van a minisztériumi struktúra kialakításában, a miniszterek személyének kiválasztásában, a kormány programjának meghatározásában. A kormány tagjai a miniszterelnök mellett a miniszterek. A miniszter a kormány politikájának keretei között vezeti a minisztériumot, feladat- és hatáskörét kormányrendelet állapítja meg.

#### 4.5. Az ügyészségi szervezet

Az 1989 utáni magyar ügyészségi modell a független, a többi állami szervtől elkülönülő, kizárólag az országgyűlésnek beszámolási kötelezettséggel tartozó modellt követi.

A legfőbb funkciói a következők.

##### *A nyomozás törvényessége feletti felügyelet*

Ez a funkció kettős feladattal bír. Egyrészt jelenti minden bűncselekmény üldözésének kötelezettségét, másrészt feladata az állampolgárok személyi szabadságjogainak védelme. Ezen funkciójában az ügyész felülvizsgálhatja a nyomozó szervek intézkedéseit, elbírálja a nyomozás során hozott határozatok, intézkedések, valamint az intézkedések elmulasztása miatt előterjesztett panaszokat.

Az ügyész maga is végezhet nyomozati cselekményt, részben vagy egészben magához vonhatja a nyomozást. Kizárólag ügyész végezhet nyomozást az igazságszolgáltatás elleni bűncselekmények egy részében, ha a sértett, illetve az elkövető országgyűlési képviselő, bíró, ügyész vagy rendőr. Megfelelő felhatalmazás birtokában végezhet titkos információgyűjtést.

##### *A büntetés-végrehajtás törvényességének felügyelete*

Ezen feladata körében bármelyik intézetet ellenőrizheti, megtekintheti az intézeti szabályzatokat, iratokat, a fogva tartás körülményeit, ellenőrzi a bánásmód törvényességét. Ellenőrzi a fogva tartással nem járó büntetéseket is. A bírósági eljárásban részt vesz az elítéltek büntetés-végrehajtási, bíró általi meghallgatásán, indítványt tehet, fellebbezhet a bíró döntése ellen. Ellenőrzi a bűnügyi nyilvántartás törvényességét.

##### *Részvétel a bírósági eljárásban*

A büntetőeljárásokban a „vád ura”, módosíthatja, elejtheti a vádat. A bíró az eljárásban a vádhoz van kötve. A polgári peres és nem peres eljárásokban képviselheti a védelmére nem képes jogosultat.

##### *A törvényességi felügyelet*

Minisztériumok, országos hatáskörű államigazgatási szervek, önkormányzati szervek, szabálysértési hatóságok tevékenységét ellenőrzi. Ellenőrizheti az alapítványok, pártok, egyesület törvényes működését.

## 4.6. Az igazságszolgáltatás

A rendszerváltást követően létrejött magyar igazságszolgáltatási szervezet visszatért az igazságszolgáltatás klasszikus alapelveihez.

### *A bírói függetlenség elve*

E szerint az ítélező bíró csak a törvénynek van alárendelve, nem befolyásolható, nem utasítható, mentelmi jog illeti meg. A törvény alapján létrehozott bírósági szervezet folytathat le vele szemben fegyelmi eljárást.

### *Az igazságszolgáltatás bírói monopóliumának elve*

Az igazságszolgáltatást kizárólag a törvény által létrehozott bíróságok gyakorolják. Minden jogvitát bíróság elé lehet vinni, a bíróságok határozatai mindenki számára kötelezők. A bírósági szervezet mellett működhetnek a választott bíróságok, amelyek például sport, gazdasági területen vagy kamarák mellett működhetnek. A felek megegyezésén alapul a döntéseik elfogadása. A közjegyzők a jogviták megelőzése érdekében, közokiratok kiállítása, hagyatéki és más nemperes eljárásokban járhatnak el.

### *Az igazságszolgáltatás egysége*

Ez a törvényes bíróhoz való jogot és a hatáskör, illetékesség elvonásának tilalmát jelenti, továbbá az igazságszolgáltatási szervezet egységes felépítését is, vagyis nem lehet különleges bíróságokat létrehozni. Az egységességen értjük a jogszabályok egységes értelmezését is, amit a jogegységi határozatok segítenek.

### *Társasbíráskodás elve*

Ez lehetővé teszi ülnökök részvételét a büntetőeljárásokban. A másodfokú eljárásokban általában bírói tanácsok járnak el.

### *A bírósági tárgyalás nyilvánosságának elve*

Ez biztosíthatja, hogy bárki részt vehet a bírósági tárgyalásokon. A minősített adat megismerésének tilalma, az üzleti titok vagy erkölcs miatt lehet ezt korlátozni. A bírósági határozatokat azonban a bíró minden esetben nyilvánosan hirdeti ki.

### *Az anyanyelv használatának elve*

Lehetővé teszi bárki számára tolmács, fordító igénybevételének lehetőségét.

### *Az ártatlanság vélelmének elve*

Ennek értelmében a bizonyítási teher a hatóságon van.

### *A védelem joga*

Ennek alapján a terhelt szabadon védekezhet. Védőkényszer az öt évnél súlyosabb szabadságvesztéssel fenyegetett bűncselekményeknél, vagy a védekezésre valamilyen okból képtelen terhelt esetén áll fenn. Ezekben az esetekben hivatalból rendelnek ki védőt.

### *A jogorvoslati jogosultság elve*

Ennek révén a fellebbezés lehetősége mindenki számára nyitva áll.

### *A tisztességes eljárás elve*

Ez mindenki jogát jelenti arra vonatkozóan, hogy független és pártatlan bíróság észszerű határidőn belül bírálja el az ügyét.

## **4.7. Magyar Honvédség, a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok**

Magyarország fegyveres ereje a Magyar Honvédség. A Magyar Honvédség alapvető feladata Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme, nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása, valamint a nemzetközi jog szabályaival összhangban humanitárius tevékenység végzése. A Magyar Honvédség irányítására – 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 rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme. A rendőrség részt vesz a jogellenes bevándorlás megakadályozásában. A rendőrség működését a Kormány irányítja. A nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése. A nemzetbiztonsági szolgálatok működését a Kormány irányítja.

## **4.8. A helyi önkormányzatok**

Az 1990. évi LXV. törvény rögzítette, hogy az önkormányzatisághoz való jog alkotmányos alapjog. A tanácsrendszert felváltó új önkormányzati rendszer teljesen új alkotmányjogi és jogi alapokon nyugodott. Az *önkormányzatiság* fogalmának meghatározásakor a jogszabály hangsúlyozta az önkormányzatok azon jogát, hogy saját ügyeiket saját jogon intézhessék, és döntést hozhassanak azokban. A jogalkotás céljai között szerepelt a központi és helyi szervek közötti elfogadható mértékű munkamegosztás kialakítása, az állampolgárok közügyekben való részvételére történő felkészítés és a kérdés átfogó, egységes szabályozása.

A jogi szabályozás újdonsága volt, hogy meghatározta az önkormányzatok feladat- és hatásköreit. Rögzítette, hogy kötelezően ellátandó feladatokat és hatásköröket kizárólag törvény írhat elő. Az önkormányzatok szabadon is vállalhattak feladatokat, ebben az esetben a korlátot az jelentette, hogy csak olyanra vállalkozhatott, amit jogszabály nem utalt más szerv hatáskörébe, nem sértett jogszabályt, valamint nem veszélyeztette a kötelezően ellátandó feladatok elvégzését. A legfontosabb, kötelezően ellátandó feladatok az óvodai és általános iskolai nevelésről való gondoskodás, az egészségügyi és szociális alapellátás megszervezése, a közvilágítás, a helyi közutak és temetők fenntartása.

A feladatellátáshoz a jogalkotó a gazdasági alapokat is biztosította. Ennek fontos eszköze volt az egykori tanácsi vagyon átadása az önkormányzatoknak. Az így létrejött önkormányzati

törzsvagyon körébe forgalomképtelen és korlátozottan forgalomképes vagyonelemek is beletartoztak. Az önkormányzati vagyon mellett a költségvetési támogatások biztosították az önkormányzati feladatellátást. Ennek keretében az önkormányzatok a kötelező feladataikhoz kaptak finanszírozást, lakosságuk arányában normatív állami hozzájárulást, amelyet kötöttségek nélkül használhattak fel. Emellett az anyagi alapokat a helyi adóztatás joga is megteremtette. Az Alkotmány szabályozása alapján az önkormányzatok típusai a község, a város és a megye volt. Község alatt a jogszabály azt értette, hogy legalább 300 lakossal rendelkezett, és képes volt az önkormányzati jogok gyakorlására. A város kritériumai nem voltak jogszabályban rögzítve, azonban többletjogosultságok társultak hozzá, így sokan pályáztak a köztársasági elnökhöz a cím elnyeréséért. A *megye* a magyar történeti hagyományokból átöröklődött önkormányzati típus, ellátandó feladatai és funkciói azonban folyamatosan csökkentek. Leginkább a területfejlesztési és területrendezési feladatai állandósultak.

#### 4.9. A szervezeti struktúra és az iratkezelés kapcsolata

A modern államszervezet és közigazgatási szervezetrendszer kialakítása megköveteli a teljes körű minőségmenedzsment-szemlélet érvényesítését. Az iratkezelő, a munkafolyamat-menedzsment és az infrastruktúrafelügyeleti rendszer elektronikus folyamatainak – döntéshozatali szinttől függő – becsatornázása együttesen teszi lehetővé a teljes intézményi szervezeti működés mérhetőségét, a rendelkezésre álló erőforrások optimalizált működtetését, biztosítja a gyors beavatkozási lehetőséget, amiről a vezetői információs rendszer vezetői szintű döntés-előkészítő adatokat szolgáltat. Az ügyintézési folyamatok elektronizációjával az újraszervezett folyamatok ily módon válnak alkalmassá a minőségmenedzsment-rendszerrel való ellenőrzésre.

A modern államszervezet egyik kiemelt célja, hogy megfeleljen a közigazgatási szervek, gazdasági társaságok vagy természetes személyek igényeinek. A minőségmenedzsment-rendszer kialakításánál ez a legfontosabb tervezési és optimalizálási szempont.

A minőségmenedzsmentet támogató főbb elemek:

1. A szervezet minden tagjára kiterjedő tervezett képzés. Ez jelenti egyrészt a munkatársak részére szervezett képzéseket és leírásokat, tudástáratat, ami alapján az új, optimalizált folyamatokat egészében átláthatják, így biztosítva a minőség folyamatos fenntartását. Másrészt jelenti az ügyfelek részére készülő útmutatókat, ügyfélbarát kezelési és tájékoztató felületeket és integrált ügyfélszolgálatot, amelyek alapján az ügyfelek is képesek lesznek eligazodni az őket érintő folyamatokban.
2. Hatékony, az egész intézményre kiterjedő kommunikációs rendszer működtetése.
3. Megfelelő mérési módok és mutatószámok meghatározása a minőség létrehozása szempontjából meghatározó folyamatok méréséhez és a teljes rendszer működésének ellenőrzéséhez. Ez lehetőséget biztosít a folyamatok hatékonyságmérésére, ahol a kialakuló tény-adatbázis támogatja a vezetői döntések meghozatalát és a folyamatok további optimalizálását.
4. A folyamatok mérésének és a működés ellenőrzésének támogatása informatikai alkalmazásokkal. Ennek főbb komponensei:
  - a) Iratkezelő rendszer: Az elektronikus fogadó csatornák kiterjesztésével minden beadványt az egységes iratkezelő rendszerbe kell irányítani, amellyel meg lehet teremteni a feladat eloszthatóságának, nyomon követhetőségének és státuszkövetésének egyik előfeltételét. Hatékony megoldás az iratkezelő rendszer alatti rétegben kialakított workflow-menedzsmentrendszer, amely a benne kezelt folyamatok státuszinformációit átadja a teljesítmény/minőségmenedzsment-rendszer számára.
  - Folyamatmenedzsment: Az elektronikus közigazgatási eljárásokhoz szükséges adatszolgáltatás

nyújtásához olyan munkafolyamat-menedzsmentrendszer megvalósítása szükséges, amely képes a külső megkeresések, kérések feldolgozási folyamatainak kezelésére, követésére, az ügyintézés státuszának belső nyomon követésére, és egyben kapcsolódik a szervezet munkafolyamat-menedzsment rendszeréhez.

- b) **Infrastrukturamenedzsment:** Az infrastruktúrafejlesztésekkel párhuzamosan olyan felügyeleti rendszert kell kialakítani, amellyel a szoftver és hardver rétegek üzemeltetési paramétereinek monitorozásával a teljes infrastruktúra működtetése közben tartható. Olyan rendszerfelügyeleti eszközök beszerzése szükséges, amelyek lehetővé teszik többek között az infrastruktúra távoli ellenőrzését, a szervezet teljes rendszerfelügyeletét, a teljesítményfelügyelet, az SLA-menedzsmentet és a szállított alkalmazások rendeltetésszerű működésének monitorozását (pl. processzállapotok, külső kapcsolatok, portinformációk, naplóállomány-minták stb.)
- c) **Vezetői támogatási és döntés-előkészítő információ-szolgáltatás kialakítása:** A szervezet hatékony működéséhez szorosan kapcsolódik az alapfeladatokat támogató irányítási, gazdasági, beszerzési, infrastrukturaműködtetési és egyéb folyamatok is, amelyekről elektronikusan rendelkezésre állnak a vezetői információs rendszerbe átadható adatok. A minőségi feladatellátás, a megalapozott döntéshozatal és a vezetői szintű információk biztosítása érdekében szükséges a szervezet alapadataira épülő munkafolyamat-menedzsment, az infrastrukturamenedzsment-információk alapján egy tényalapú teljesítménymenedzsment és vezetői információszolgáltató, kontrolling és monitoring rendszer kialakítása, és annak felhasználóbarát grafikus, gyorsan átlátható megjelenítése.

A közfeladatot ellátó szervek szervezeti struktúrájának és az iratkezelési rendszer kialakításának egységes egészet kell képeznie annak érdekében, hogy a jogszabályban előírt feladatainak, valamint az ügyfelek igényeinek meg tudjon felelni. A szervezetfejlesztésnek és az iratkezelési rendszernek tehát szerves egységet kell képeznie.

## 5. FELHASZNÁLT IRODALOM

ASZTALOS László – CSIMADIA Andor – KOVÁCS Kálmán (2003): *Magyar állam- és jogtörténet*. Budapest, Libri Kiadó.

BARNA Attila – HORVÁTH Attila – MÁTHÉ Gábor – TÓTH Zoltán József (2014): *Magyar állam- és jogtörténet*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatástudományi Kar.

BIHARI Mihály (2005): *Magyar politika 1944–2004. Politikai és hatalmi viszonyok*. Budapest, Osiris Kiadó.

FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos szerk. (2006): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, Osiris Kiadó.

KÖRMENDY Lajos szerk. (2009): *Levéltári kézikönyv*. Budapest, Osiris Kiadó – Magyar Országos Levéltár.

ROMSICS Ignác (2010): *Magyarország története a XX. században*. Budapest, Osiris Kiadó.



**A Nemzeti Közszerológálati Egyetem kiadványa.**



**Kiadó:**

Nemzeti Közszerológálati Egyetem;  
Közigerazgatási Továbbképzési Intézet  
[www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu)

**Felelős kiadó:**

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes  
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

**Tördelőszerkesztő:**

Friebert Máté

ISBN 978-963-498-442-9