

KÖZIGAZGATÁSI VIZSGA TANANYAGOK

Közigazgatási alapvizsga



Tizenharmadik, az Alaptörvény értékeivel kiegészített kiadás



KÖZIGAZGATÁSI ALAPVIZSGA

Tizenharmadik, az Alaptörvény értékeivel kiegészített kiadás

Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Közigazgatási Továbbképzési Intézet

•

Budapest

A Nemzeti Közzolgálati Egyetem kiadványa.



Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2024

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

Az oktatási-képzési segédanyag kialakításában közreműködött:

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

A tananyag hatályosításában közreműködött:

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

A tananyag lektorálásában közreműködött:

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

Az Alaptörvény értékeit tartalmazó szövegdobozok szerzői:

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

A kézirat lezárásának dátuma:

2024. február 25.

Tizenkettedik, az Alaptörvény értékeivel kiegészített kiadás

A szövegdobozok hozzáadásának dátuma:

2017. december 19.

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

TARTALOM

ELŐSZÓ	8
1. MODUL: ALKOTMÁNYOS ÉS JOGI ALAPISMERETEK	9
1.1. almodul: Alkotmányos és jogi ismeretek	9
1.1.1. A jog fogalma	9
1.1.2. A jogrend fogalma és a jogforrások elméleti rendszere	9
1.1.3. Az alkotmányos állam	10
1.1.4. Népszuverenitás és népképviselés	11
1.1.5. A hatalmi ágak megosztásának elve	14
1.1.6. A jogegyenlőség elve	14
1.1.7. A jogállamiság elve	15
1.1.8. A törvények uralmának elve	15
1.1.9. A közhatalom törvényhez kötöttségének elve	16
1.1.10. A végrehajtó hatalom felelőssége a törvényhozó hatalom előtt	16
1.1.11. A bírói függetlenség elve	17
1.1.12. Az alapvető jogok érvényesítésének elve	17
1.2. almodul: Államszervezet	19
1.2.1. Az Országgyűlés	20
1.2.2. A Kormány	23
1.2.3. A köztársasági elnök	24
1.2.4. A bíróságok	26
1.2.5. Az ügyészség	28
1.2.6. Az Alkotmánybíróság	28
1.2.7. Az alapvető jogok biztosa és helyettesei	30
1.2.8. A helyi önkormányzatok	31
1.3. almodul: Jogi szabályozás	32
1.3.1. A jogforrás fogalma és csoportjai	32
1.3.2. Az Alaptörvény	33
1.3.3. Jogalkotás minősített helyzetekben	36
1.3.4. A közjogi szervezetszabályozó eszközök	36
1.3.5. A jogszabályok kötelező ereje	37
1.3.6. A közösségi jog – nemzetközi jog – nemzeti jog viszonya	39
2. MODUL: KÖZIGAZGATÁSI ALAPISMERETEK	41
2.1. almodul: A közigazgatás intézményrendszere és jogi alapfogalmai	41
2.1.1. Az igazgatás és a közigazgatás fogalma	41
2.1.2. A központi igazgatás szervei	42
2.1.3. A központi igazgatás helyi-területi szervei	48
2.1.4. A helyi önkormányzatok	52

2.2. almodul: Közszolgálat	56
2.2.1. A közszolgálati humánpolitika megújítása	56
2.2.2. A közszolgálati jog alapjai	58
2.2.3. A közszolgálati jogviszony létesítése és módosítása	61
2.2.4. A jogviszony megszűnése és megszüntetése	62
2.2.5. Összeférhetetlenség a közszolgálatban	63
2.2.6. Előmenetel a közszolgálatban	64
2.2.7. Teljesítményértékelés és minősítés	67
2.2.8. Képzés és továbbképzés	68
2.2.9. Munkaidő és pihenőidő	69
2.2.10. A munkavégzés szabályai	70
2.2.11. Illetményrendszer	71
2.2.12. Felelősség a közszolgálatban	72
2.2.13. A Kít. hatálya alatt álló kormánytisztviselőkre vonatkozó szabályozás	73
2.2.14. A Küt. hatálya alatt álló köztisztviselőkre vonatkozó szabályozás	80
2.3. almodul: Közszolgálati hivatásetika	81
2.3.1. Az etika, hivatásetika fogalma	82
2.3.2. Nemzetközi kitekintés	83
2.3.3. A hivatásetika jogi szabályozottsága és aktualitásai Magyarországon	84
2.3.4. Korrupciómegelőzés és integritásszemlélet a közszolgálatban	88
2.4. almodul: Közigazgatási jogalkalmazás és hatósági eljárás	96
2.4.1. Közigazgatási jogalkalmazás	96
2.4.2. A közigazgatási eljárás	99
2.5. almodul: A közigazgatás-fejlesztési stratégia keretei	120
2.5.1. Közigazgatás-fejlesztési stratégiák 2010 után	120
2.5.2. Bevezetés a közigazgatás-fejlesztés elméletébe és gyakorlatába	120
2.5.3. A közigazgatás- és közszolgáltatás-fejlesztési stratégia	123
3. MODUL: EURÓPAI UNIÓS ALAPISMERETEK	129
3.1. almodul: Az Európai Unió fejlődése és intézményrendszere	129
3.1.1. Az európai integráció rövid története (Párizstól Lisszabonig)	129
3.1.2. Az euró, az euróövezet és a monetáris unió. Nyelvi rezsim az Európai Unióban és az EU jelképei	131
3.1.3. Az Európai Unió intézményrendszere	132
3.2. almodul: Az Európai Unió jogrendszere	139
3.2.1. Az Európai Unió jogrendszerének sajátosságai és legfontosabb elemei	139
3.2.2. Alapjogvédelem az Európai Unióban	141
3.2.3. Az európai uniós jog és a magyar jog viszonya	142

4. MODUL: GAZDÁLKODÁSI ÉS PÉNZÜGYI ALAPISMERETEK	144
4.1. almodul: Pénzügyi alapismeretek	144
4.1.1. Nemzetgazdaság, gazdasági szerkezet, a gazdasági teljesítmény mérése	144
4.1.2. Adósság	146
4.1.3. A monetáris politika célja és eszközrendszere	147
4.1.4. A pénzügyi közvetítőrendszer	149
4.1.5. Az állam szerepe, funkciói a nemzetgazdaságban	152
4.2. almodul: Államháztartási és költségvetési gazdálkodási alapismeretek	153
4.2.1. Az államháztartás felépítése, alapfogalmak	153
4.2.2. Közbevételek és kiadások	155
4.2.3. A központi költségvetés	157
4.2.4. A helyi önkormányzati költségvetés	159
4.2.5. Nemzeti vagyon	161
4.2.6. Költségvetési szervek	163
4.2.7. Ellenőrzés az államháztartás területén	168
5. MODUL: INFORMÁCIÓBIZTONSÁGI ÉS ADATVÉDELMI ALAPISMERETEK	171
5.1. almodul: Adatvédelem	171
5.1.1. A személyes adatok védelméhez való jog születése	171
5.1.2. A hazai adatvédelem jogi keretei	171
5.1.3. A jogszerű adatkezelés követelményei	173
5.1.4. Az érintett jogai	175
5.2. almodul: Információszabadság	175
5.2.1. Az állam átláthatósága	175
5.2.2. A közérdekű adatok	176
5.2.3. A közérdekből nyilvános adatok	176
5.2.4. Az adatok megismerése	177
5.2.5. Az információszabadság jogi korlátai	178
5.2.6. Nyilvántartások	179
5.3. almodul: Információbiztonság	180
5.3.1. A minősített adatok védelmének jogi alapjai	180
5.3.2. A minősítési szint és az érvényességi idő	180
5.3.3. A felülvizsgálat	181
5.3.4. A felülbírálat	181
5.3.5. A személyi biztonsági feltételek	182
5.3.6. A fizikai biztonsági feltételek	182
5.3.7. Az adminisztratív biztonsági feltételek	183
5.3.8. Az elektronikus biztonsági feltételek	183
5.3.9. A minősített adatok büntető- és szabálysértési jogi védelme	184
5.3.10. Az adatkezelési és a rendszerengedély	185
5.3.11. A telephely biztonsági tanúsítvány és az egyszerűsített telephely biztonsági tanúsítvány kiadására irányuló eljárás	185
5.3.12. A minősített adatok védelmének hatósági felügyelete	186

6. MODUL: A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZETEK MŰKÖDÉSE	187
6.1. almodul: Közigazgatás szervezetelméleti megközelítésben	187
6.1.1. A közigazgatás főbb környezeti jellemzői	190
6.1.2. Bürokráciaelméletek	192
6.1.3. A közigazgatási reformokkal kapcsolatos elméletek	193
6.2. almodul: Vezetői feladatok a közigazgatásban	198
6.2.1. Célkijelölés, stratégiaalkotás	200
6.2.2. Szervezés	201
6.2.3. Személyes vezetés (leadership)	205
6.2.4. Kontroll	207
6.2.5. Közigazgatási szervek vezetésének sajátosságai: irányítás, felügyelet, ellenőrzés	210
6.3. almodul: A közigazgatási szervezetek működési folyamatai	212
6.3.1. Alapfogalmak, alapmodellek	212
6.3.2. A folyamatmodellezés módszertana	217
6.3.3. A közigazgatás fő folyamatainak megszervezése	222
6.3.4. Az e-közigazgatás	226
6.3.5. Stratégiai kihívások, fejlesztési irányok, keretek	232
7. MODUL: NEMZETPOLITIKA	236
7.1. almodul: Elvi keret: a magyar nemzet határokon átívelő összetartozása, az egységes magyar nemzet	237
7.1.1. Az Alaptörvény	237
7.1.2. A Nemzeti Összetartozás melletti tanúságtételről szóló törvény	238
7.2. almodul: A cselekvési területek	239
7.2.1. Egyszerűsített honosítás	239
7.2.2. Hatékony támogatáspolitiká	239
7.2.3. Bethlen Gábor Alap	240
7.2.4. Határtalanul! osztálykirándulási program	240
7.3. almodul: magyar–magyar kapcsolattartás, párbeszéd	241
7.3.1. Magyar Állandó Értekezlet	241
7.3.2. Magyar Diaszpóra Tanács	241
7.3.3. Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fóruma	242
7.3.4. Az Országgyűlés Nemzeti Összetartozás Bizottsága	242

ELŐSZÓ

A közigazgatási alapvizsga tananyagfejlesztéséért felelős Nemzeti Közszerológati Egyetem kiemelt figyelmet szentel a vizsgázók tapasztalatainak, véleményének. Erre tekintettel a közigazgatási alapvizsgát 2011. szeptember 1-je óta teljesítő több mint tízezer tisztviselő javaslatainak szem előtt tartásával bocsátja az egyetem útjára a tananyag 12. átdolgozott kiadását.

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

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

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

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

Jó tanulást, sikeres vizsgát kívánunk!

Nemzeti Közszerológati Egyetem

1. MODUL: ALKOTMÁNYOS ÉS JOGI ALAPISMERETEK

A FEJEZET BEMUTATJA AZ ÁLLAM, AZ ÁLLAMHATALOM ÉS AZ ÁLLAMSZERVEZET MŰKÖDÉSÉNEK ALAPVETŐ FOGALMAIT, A KÖZHATALOMMAL, ILLETVE ANNAK GYAKORLÁSÁVAL KAPCSOLATOS ALKOTMÁNYOS ALAPELVEKET. AZ ITT TÁRGYALT ISMERETANYAG A KÖZHATALMI BERENDEZKEDÉS ELEMEIRE, A TÁRSADALMI VISZONYOKAT ALAPJAIBAN MEGHATÁROZÓ SZABÁLYOZÁS FORRÁSÁIRA FÓKUSZÁL, MEGTEREMTVE A KÉSŐBB TÁRGYALÁSRA KERÜLŐ MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZETRENDSZER ELMÉLETI ALAPJAIT.

1.1. ALMODUL: ALKOTMÁNYOS ÉS JOGI ISMERETEK

1.1.1. A JOG FOGALMA

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

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

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

1.1.2. A JOGREND FOGALMA ÉS A JOGFORRÁSOK ELMÉLETI RENDSZERE

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

1.1.3. AZ ALKOTMÁNYOS ÁLLAM

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

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

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

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

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

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

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



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



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

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

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

1.1.4. NÉPSZUVERENITÁS ÉS NÉPKÉPVISELET

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

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

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

1.1.4.1. Képviseleti demokrácia

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

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

Arányos választási rendszer: általában listákra lehet szavazni az ilyen rendszerekben, a választási körzetekben a választópolgárok által leadott szavazatok alapján – a leadott szavazatok arányában – annyi jelölt jut be az országgyűlésbe, ahány mandátumot ki lehet osztani az adott választókerületben. A jelöltlisták lehetnek területi vagy országos, szabad vagy kötött – aszerint, hogy a választópolgárok sorrendiséget állíthatnak-e fel a listán szereplő jelöltek közül vagy sem. Az arányos választási rendszerekben – annak érdekében, hogy ne legyen túlságosan széttöredezett a parlament összetétele – általában választási küszöböt alkalmaznak: ez azt jelenti, hogy az a párt, amelyik nem éri el a választási küszöbként meghatározott arányszámot, nem jut mandátumhoz.

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

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

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

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

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

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

A választójog szabályainak megértéséhez meg kell különböztessünk két fogalmat. A választójogot ugyanis két részre oszthatjuk, az egyiket aktív, a másikat passzív választójognak hívjuk. Az aktív választójog azt jelenti, hogy a választópolgár milyen feltételekkel jogosult szavazni (választó), míg a passzív választójog azt jelenti, hogy milyen feltételek szükségesek ahhoz, hogy indulhasson a választásokon jelöltként (választható). Minden nagykorú magyar állampolgárnak van választójoga.

Aki nem rendelkezik magyarországi lakóhellyel, az csak pártlistára szavazhat, egyéni választókerületi jelöltre azonban nem. Passzív választójoghoz viszont nincs szükség a magyarországi lakóhelyre.

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

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



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

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

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

1.1.4.2. Közvetlen demokrácia

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



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

1.1.5. A HATALMI ÁGAK MEGOSZTÁSÁNAK ELVE

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

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

A polgári felvilágosodás több gondolkodója megkülönböztette az egyes hatalmi ágakat, de a **hatalmi ágak elválasztásáról szóló klasszikus elmélet** atyjának Charles-Louis de Secondat **Montesquieu**-t tekintjük. Montesquieu a klasszikus három hatalmi ág – a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmi ágak – elválasztását mint államszervezeti elvet az önkényuralom ellen ható egyetlen megoldásként határozta meg. Az ideális államberendezkedés szempontjából kívánatos, hogy a törvényhozói, a végrehajtói és a bírói hatalom (a klasszikus államhatalmi ágak) ne összpontosulhassanak egy kézben, mert ez óhatatlanul visszaélésekhez, torzulásokhoz vezet. Miután az államhatalmi ágak egyértelmű elválasztása nem lehetséges, ezért ez az elv ma már a hatalmi ágak egyensúlyának elveként működik, vagyis olyan fékeket, garanciákat kell az államvezetésbe (a közigazgatásba) beépíteni, amelyek lehetővé teszik az egyes ágak kontrollját, ellensúlyozását.

A felvilágosodás óta ez az elv nem vesztett jogállami jelentőségéből, csupán megvalósulásának pontos formája változott. A hatalmi ágak merev elválasztása helyett ma már sokkal inkább beszélhetünk a **hatalmi ágak egyensúlyáról**. Ez azt jelenti, hogy a hatalmi ágak egyfelől önállóan léteznek, másfelől különböző felügyeleti és ellenőrzési jogosítványokkal rendelkeznek egymás fölött abból a célból, hogy egy-egy hatalmi ágon belül ne alakulhasson ki hatalomkoncentráció. Például az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség esetén megsemmisítheti az Országgyűlés által alkotott törvényeket, vagy a bíróságok felülvizsgálhatják a közigazgatási határozatok törvényességét, illetőleg a végrehajtó hatalom felelősséggel tartozik az Országgyűlés előtt.

1.1.6. A JOGEGYENLŐSÉG ELVE

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

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



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

1.1.7. A JOGÁLLAMISÁG ELVE

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

A közhatalom jogi szabályokhoz való kötöttségének legfontosabb következménye a közhatalmat gyakorlók cselekedeteinek előreláthatósága, kiszámíthatósága. Ez különösen azért bír jelentőséggel, mert a közhatalom képviselői az állami kényszerrel való támogatottság révén helyzeti előnyt élveznek a magánfelekkel szemben.

A jogállamiság alapvető elvei:

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

1.1.8. A TÖRVÉNYEK URALMÁNAK ELVE

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

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

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

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

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

1.1.9. A KÖZHATALOM TÖRVÉNYHEZ KÖTÖTTSÉGÉNEK ELVE

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

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

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

Az első esetben, vagyis a közhatalom cselekményeinek kellő jogi alapját illetően annak az általános elvnek kell érvényesülnie, miszerint a közhatalom nevében eljárók kizárólag akkor tanúsíthatnak valamely magatartást – illetve mulaszthatják el a magatartás tanúsítását –, amennyiben ezt jogszabály előírja vagy megengedi. Ez az elv élesen elhatárolja a közhatalom cselekvéseit a magánfelek cselekvéseinek jogi megítélésétől, akik ezzel ellentétben főszabály szerint mindent megtehetnek, amit jogszabály nem tilt.

1.1.10. A VÉGREHAJTÓ HATALOM FELELŐSSÉGE A TÖRVÉNYHOZÓ HATALOM ELŐTT

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

A számonkérésnek különböző formái alakultak ki. Ilyen számonkérési forma, hogy az Országgyűlésben a Kormánynak, illetve a Kormány tagjainak **kérdést lehet feltenni**, és **interpellációk útján** magyarázatot lehet tőlük kérni. A politikai felelősség érvényesítésének fő eszköze azonban hazánkban a **konstruktív bizalmatlansági indítvány jogintézménye**, amely lehetőséget ad az Országgyűlésnek akár arra is, hogy végső soron elmozdítsa a Kormányt a helyéről.

1.1.11. A BÍRÓI FÜGGETLENSÉG ELVE

Alaptörvényünk deklarálja, hogy a bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve.

A bírák tehát a jogszabályok alapján meggyőződésüknek megfelelően döntenek, az ítélezési tevékenységükkel összefüggésben nem befolyásolhatók és nem utasíthatók. A bírói hatalmi ág önálló természetével szoros logikai kapcsolatban van a bírói függetlenség elve.

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

1.1.12. AZ ALAPVETŐ JOGOK ÉRVÉNYESÍTÉSÉNEK ELVE

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

Az alapvető jogok csoportosítása

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

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

Az **alapjogok alanyai** szerint megkülönböztethetünk:

- **emberi jogokat**, amelyek minden embert nemre, korra, vallásra, állampolgárságra stb. tekintet nélkül, feltétlenül illetnek meg (például élethez és emberi méltósághoz való jog, a tulajdonhoz való jog, a szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jog vagy a különféle személyiségi jogok: a gondolat-, a lelkiismereti és a vallásszabadság, de a lakóhely szabad megválasztásának joga is);
- **állampolgári, illetőleg az állampolgársághoz fűződő jogokat**, amelyek csak az állam és polgára viszonylatában értelmezhetők, és kizárólag az adott állam polgárait illetik meg (választójog, a népszavazás joga, vagy a közhivatal viselésének joga, az állampolgárok hazatérésének joga, vagy a magyar állampolgárt külföldi tartózkodásának ideje alatt megillető konzuli és diplomáciai védelemhez való jog).

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

- gondoskodás (a szülő vagy a szülői felügyeleti jogot gyakorló személy kötelessége a kiskorú gyermekéről, a nagykorú gyermek kötelessége a rászoruló szülőkről gondoskodni);
- hozzájárulás a közösség gyarapodásához és a közösségi feladatok ellátásához;

- környezeti károk okozójának kötelessége a helyreállítás, illetőleg annak költségei viselése;
- természeti erőforrások védelme;
- törvényes fellépés a hatalom erőszakos megszerzőivel, kizárólagos birtokosaival szemben.



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



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

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

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

1.2. ALMODUL: ÁLLAMSZERVEZET

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

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

sorolhatók sem a törvényhozói, sem a végrehajtói, sem a bírói hatalmi ágakhoz. Azonban fontos szerepet töltenek be a hatalommegosztásban.

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

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

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

Megállapítható, hogy az állami hatalomgyakorlást, annak minden ágát, így a végrehajtást (és részeként a közigazgatást) is eluralja a jog. Egyrészt egyre inkább csak jogi normákban eleve meghatározott módon gyakorolhatók az egyes hatalmak, másrészt a konkrét döntések is jogi formát öltenek.

Lényegében minden állami döntés megtámadható, ezért valamilyen formában bíróság előtt emelkedik jogerőre. Ezt egészíti ki a normakontrollt végső soron végző alkotmánybíráskodás általánossá válása, ennek folytán pedig a jogalkotás, de még az igazságszolgáltatás során is megkerülhetetlen a hatalomgyakorlás alapjogi korlátozása.

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

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

1.2.1. AZ ORSZÁGGYŰLÉS

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

Szabályozási tevékenysége körében az Országgyűlés megalkotja és módosítja az Alaptörvényt, a sarkalatos törvényeket, valamint más törvényeket, nemzetközi szerződések kötelező hatályának elismerésére ad felhatalmazást, egyéb jogi normákat és további, az ország irányításában alapvető fontosságú döntéseket hoz.

E körben:

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

Megválasztja:

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

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



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

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

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

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

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

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

Az országgyűlési képviselők minden közérdekű ügyben **felvilágosítást kérhetnek** úgynevezett **kérdés formájában**:

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

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

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

Emellett az Országgyűlés előtt számos állami szerv vezetője **beszámolási kötelezettséggel** tartozik.

Vannak továbbá olyan, szervezetenként önálló, ám funkcionálisan az Országgyűléshez tartozó szervek, amelyek az Országgyűlés ellenőrzési jogkörét látják el egy-egy részterületen:

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

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

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



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

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



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

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

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

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

1.2.2. A KORMÁNY

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

A jogi ismeretek keretében tehát elsősorban alkotmányjogi szempontból közelítjük meg a Kormányt. A törvényhozó hatalmi ág után most a **végrehajtó hatalmi** ágról kell beszélnünk, amelynek csúcán a Kormány áll. A végrehajtó hatalom általános szerveként feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy más jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe.

A **Kormány megalakulása** a miniszterelnöki tisztség betöltésével veszi kezdetét, akit az államfő javaslatára a képviselők többségének szavazatával abszolút többséggel, azaz az összes képviselő több mint felének szavazatával választ az Országgyűlés; ezt követően kerül sor a miniszterek kinevezésére, akiket a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevez ki. A Kormány tagjának büntetlen előéletűnek és az országgyűlési választásokon választható személynek kell lennie.

A Kormány tagjai:

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

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

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

A kormányfő megbízatása tehát megszűnik:

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

1.2.3. A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK

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

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

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

A köztársasági elnököt e tisztségében legfeljebb egyszer újra lehet választani.

Az államfői tisztség megszűnik:

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

A köztársasági elnök hatásköreit illetően azokat alapvetően két csoportra oszthatjuk:

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

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

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

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



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

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

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

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

Az Alaptörvényt vagy tisztsége gyakorlásával összefüggésben valamely törvényt szándékosan megsértő, illetve a szándékos bűncselekményt elkövető köztársasági elnökkel szemben az országgyűlési képviselők egyötöde indítványozhatja a tisztségtől való megfosztást. A megfosztási eljárás lefolytatása az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. Ha az eljárás eredményeként a köztársasági elnök közjogi felelősségét a testület megállapítja, akkor a köztársasági elnököt tisztségétől megfoszthatja.

1.2.4. A BÍRÓSÁGOK

Az igazságszolgáltatás fogalmát a magyar állam bíróságai által végzett ítélező tevékenységre kell értenünk, mert alapvetően a bírói hatalom függetlenségéhez kell kapcsolnunk. Az Alaptörvény az ügyészséget pedig az igazságszolgáltatás *közreműködőjének* nevezi.

A bíróságok feladata széleskörű, mert nem csak büntető vagy polgári ügyekben döntenek, hanem a közigazgatási határozatok törvényességéről is, vagyis a különböző közigazgatási hatóságok által hozott közigazgatási határozatok is megtámadhatóak a bíróság előtt. Eljárnak munkaügyi jogvitákban és egyéb számtalan más tevékenységük is van az igazságszolgáltatás mellett, például nyilvántartásba vesznek egy megalakult céget vagy alapítványt.

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

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

A bírósági szervezet legfőbb szerve a Kúria, amely biztosítja a rendes bíróságok jogalkalmazásának egységét, a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz.

Az igazságszolgáltatás alapelvei

Az igazságszolgáltatás alapelvei olyan iránymutatással szolgáló értékek, amelyek meghatározzák a bíróságok működésével kapcsolatos alapvető követelményeket. Ezek közül megemlítjük a legfontosabb alapelveket:

A bírói függetlenség elve

A kormánytisztviselők jogállásával ellentétben a bírói jogállásnak az a lényegi ismérve, hogy a bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélezési tevékenységükben nem utasíthatóak. Az ítélező tevékenység vonatkozásában, semmilyen befolyás nem érheti kívülről a bírót. A függetlenségéhez is hozzátartozik, hogy a bírákat tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani.

Az igazságszolgáltatás bírói monopóliumának elve

Az igazságszolgáltatási tevékenység alapvető állami funkcióját a bíróságok láthatják el. Alapvetően egyedi ügyekben konkrét jogvitákat döntenek el, a bírósági határozat az adott ügyben érintett személyekre kötelező.

A bíróság előtti egyenlőség

A törvény előtt mindenki egyenlő. Ez már 1848-ban a 12 pontban is szerepelt. Ez az elv azt is jelenti, hogy senkit nem lehet elvonni törvényes bírójától. A bíróságok meghatározott hatásköri és illetékességi szabályok alapján kell működjenek, az ügyek elosztását pedig meghatározott rendben kell intézni.

A védelemhez való jog

Akivel szemben büntetőeljárást folytatnak, joga van védőt, azaz ügyvédet meghatalmazni. Bizonyos ügyekben, ha nincs védője, akkor kirendel számára a nyomozó hatóság, bíróság. Továbbá a terhelt többek között megismerheti az ellene hozott vádat, indítványt tehet, észrevételeket tehet, kérdéseket tehet fel.

A társas bírászkodás, az ülnökök részvétele

A társas bírászkodás azt jelenti, hogy a bíróság - ha törvény másképpen nem rendelkezik – tanácsban ítélez. Ez azt jelenti, hogy az alaposabb és megfontoltabb döntések érdekében nem egyetlen bíró hoz döntést, hanem testület vagyis tanács. A járásbíróságon rendszerint egyesbíró szokott ítélezni.

Az ülnökök részvétele azt jelenti, hogy laikusok is helyet kapnak az igazságszolgáltatásban. Ennek okát abban kereshetjük, hogy a túlzott és elfásult bírói rutin mellett legyenek olyanok is, akik más megvilágításban közelítenek meg egy-egy ügyet. Példa rá a fiatakorúak elleni büntetőeljárásban eljáró ülnök, aki pedagógus kell legyen.

A tárgyalás nyilvánossága

A tárgyalások főszabály szerint nyilvánosak. A tárgyaláson hallgatóság tagjaként részt lehet venni.

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

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



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

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

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

1.2.5. AZ ÜGYÉSZSÉG

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

Az állam büntetőigényének érvényesítése körében ügyészségi nyomozást folytat, és felügyeletet gyakorol a nyomozás felett, de törvényességi felügyeletet lát el a büntetés-végrehajtás szakaszában is.

Emellett azonban egészen más irányú tevékenységet is folytat; a közérdek védelme érdekében közreműködik annak biztosításában, hogy mindenki betartsa a törvényeket – e körben pedig amennyiben jogszabálysértést észlel, úgy fellép a törvényesség érdekében.

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

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

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

1.2.6. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG



Az Alkotmánybíróság az **Alaptörvény védelmének legfőbb szerve**. Az Alkotmánybíróság tehát a közhatalmi berendezkedésben betöltött funkciója szerint – a fékek és ellensúlyok rendszerében – elsősorban az Országgyűlés törvényalkotó hatáskörével kapcsolatban rendelkezik erős jogosítványokkal, a jogalkotói hatalom korlátozásával egyfajta hatalmi ellensúlyt teremtve azzal szemben.

Magyarországon – elnevezése ellenére – az Alkotmánybíróság nem része a bíróságok szervezetrendszerének, ekként nem is sorolható az igazságszolgáltatási hatalmi ághoz tartozó közhatalmi szervek közé; független hatalommal rendelkező szervezetnek tekintjük, e körben tehát teljes mértékben megvalósul a szervezeti függetlenség.

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

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



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

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

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

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

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

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

Utólagos normakontroll esetében tágabb az a jogforrási kör, amelyet meg lehet küldeni az Alkotmánybíróságnak. Ezek például az Alaptörvény, törvény, kormányrendelet, miniszteri rendelet stb. Tágabb a kezdeményezők köre is. Ezek a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, az alapvető jogok biztosa.

Egyedi ügyben bírói kezdeményezésre vagy **alkotmányjogi panasz** alapján is indulhat eljárás az Alkotmánybíróság előtt – ezen egyedi esetekben az alaptörvény-ellenes jogszabály megsemmisítésének célja annak alkalmazása folytán bekövetkezett jogsérelem kiküszöbölése.



Az Alaptörvény az alapjogvédelem új korszakát nyitotta meg azáltal, hogy az alkotmányjogi panasz eljárás keretében, az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatán túl, azt is lehetővé tette, hogy az Alkotmánybíróság az egyedi ügyben hozott bírói döntés esetleges Alaptörvénybe ütközését is vizsgálja. Ez a hatékony, rendes jogorvoslati lehetőségeit már kimerítő panaszos számára egy olyan további különleges jogorvoslatot biztosít, amely a legsúlyosabb – alkotmányos – jogsérelmek esetén lehetőséget ad az Alaptörvénnyel összhangban lévő döntés meghozatalára. Ennek az ügynevezett valódi alkotmányjogi panasznak a lényege tehát az, hogy a bírósági eljárásban érintett bármely személy vagy szervezet az Alkotmánybírósághoz fordulhat akkor is, ha nem a bíróság által alkalmazott jogszabályt tartja alaptörvény-ellenesnek, hanem (a jogszabály alkotmányosságának elismerése mellett) magát a bírósági döntést vagy a bírósági döntéshez vezető bírósági eljárást.³

³ TÓTH J. Zoltán: A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Jogtudományi Közlöny* 2014/5. szám 226. o.

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

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



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

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

1.2.7. AZ ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA ÉS HELYETTESEI

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

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



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

Magyarország Alaptörvénye úgy rendelkezik, hogy

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

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

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

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

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

1.2.8. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK

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

Helyi önkormányzatok működnek:

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Új rendelkezés az Alaptörvényben, hogy törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsön felvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti. Ez a szabály az államháztartás helyi szintje működési vagy fejlesztési célú eladósodásának kíván gátat vetni.⁴ Az Alaptörvényben megfogalmazott szabály alapján korlátozhatóvá válik az önkormányzatoknak elsősorban a nyílt eladósodása (jellemzően kötvénykibocsátás).⁵

1.3. ALMODUL: JOGI SZABÁLYOZÁS

1.3.1. A JOGFORRÁS FOGALMA ÉS CSOPORTJAI

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

⁴ KLICSU László: Közpénzügyek. in: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba*. HVG-Orac Budapest, 2016 őszi kiadás, 465. o.

⁵ Uo.

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

1.3.1.1. A jogszabályok köre

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

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

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

1. táblázat: A jogszabályok köre

Szükséges ugyanakkor hozzátennünk, hogy egyfelől az Alaptörvényt szorosabb értelemben nem tekintjük jogszabálynak. Másfelől a táblázatban szereplő jogszabályok mellett létezik még egy olyan jogforrás – a törvényerejű rendelet (tvr.) –, amelyet a rendszerváltozás előtt az Országgyűlést helyettesítő jogkörében alkotott a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa (NET). A NET mint jogalkotó szerv 1989-ben megszűnt, azóta ilyen jogforrás kiadására nem kerülhet sor, mégis közülük néhány száz a mai napig hatályban van. A törvényerejű rendeleteket az Országgyűlés módosíthatja törvénnyel.

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

1.3.2. AZ ALAPTÖRVÉNY

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



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

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

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

Alapvető szabályozási tárgykörei:

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

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

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

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

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

1.3.2.1. A törvény

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

Törvény megalkotását:

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

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

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

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

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

Ezt nevezzük **alkotmányossági vétónak**.

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

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

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

1.3.2.2. A rendeletek

A Kormány rendelete

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

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

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

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

A miniszterelnök és a miniszterek rendelete

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

A Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete

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

Önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete

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

A hatályos szabályozás alapján a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnöke, a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal elnöke, a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatóságának elnöke, valamint az Országos Atomenergia Hivatal elnöke alkothatnak feladatkörükben ilyen típusú végrehajtási rendeletet, amelyeket a Magyar Közlönyben kell kihirdetni.

A helyi önkormányzat rendelete

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

1.3.3. JOGALKOTÁS MINŐSÍTETT HELYZETEKBE

Ezidáig azokról a jogszabályokról szóltunk, amelyek az államélet normális működésekor születnek meg. Azonban az államélet normális menetétől eltérő állapotokban, az úgynevezett minősített helyzetekben különleges jogrend kerül bevezetésre, amelyek során az egyébként rendeletalkotásra felhatalmazott szervek mellett vagy azok helyett más közhatalmi szervek is felhatalmazást kapnak a jogalkotásra.

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

1.3.4. A KÖZJOGI SZERVEZETSZABÁLYOZÓ ESZKÖZÖK

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

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

Normatív határozatban szabályozhatja:

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

Normatív utasításban szabályozhatja:

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

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

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

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

1.3.5. A JOGSZABÁLYOK KÖTELEZŐ EREJE

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

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

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

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

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

A jogszabály akkor veszti el a hatályát, ha

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

Területi hatály: Hol alkalmazható a jogszabály?

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

Személyi hatály: Kire alkalmazható a jogszabály?

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

Időbeli hatály: Mikor kell alkalmazni a jogszabályt? Időben mettől meddig kell alkalmazni a jogszabályt?

Ennek alapján megkülönböztetjük az azonnali, a jövőbeli, illetve a visszaható hatályt.

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

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

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

1.3.6.1. Az Európai Unió joga és a magyar jog viszonya

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

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

1.3.6.2. A nemzetközi jog és a magyar jog viszonya

A magyar jogrendszer szempontjából a nemzetközi jognak is fontos szerepe van, a nemzetközi szerződések a jogforrásokhoz tartoznak. Ehhez azonban szükséges tudnunk a nemzetközi és a belső jog közötti viszony alapvető jellemzőit.

A nemzetközi jog és a belső jog viszonyában alapvetően kétfajta felfogás létezik az országok jogfelfogásában. Az egyik a **monista** irányzat, amely a két jogrendszer egységéből indul ki. Ebben az esetben a nemzetközi jogi normák automatikusan a belső jog részévé válnak. A másik irányzat a **dualista felfogás**, amely hazánkra is jellemző. **Ez az elmélet a nemzetközi jog és a belső jog különállását hirdeti.** Éppen ezért a nemzetközi jog szabályai csak akkor érvényesülhetnek a belső jogban, ha azokat az állam külön jogalkotással beépíti (transzformálja) a belső jogba.

Egyfelől maga az Alaptörvény kimondja, hogy **hazánk elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait.** Az Alaptörvény tehát a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait saját maga „ülteti át”, azaz teszi a magyar jogrendszer részévé. Ennek következtében az általánosan elismert szabályok, úgymint *a művelt nemzetek által elismert általános jogelvek, a nemzetközi szokásjog, és az ún. ius cogens* (ez utóbbi olyan nemzetközi norma, amelytől nem lehet eltérni nemzetközi szerződésben sem, pl. a népirtás, a rabszolga-kereskedelem, kalózkodás tilalma)

Másfelől a nemzetközi jog más forrásai **jogszabályban történő kihirdetésükkel** válnak a magyar jogrendszer részévé. A nemzetközi jognak az egyéb forrásait ugyanis külön jogszabályban a belső jog részévé kell tenni, törvényben vagy kormányrendeletben kell kihirdetni. A helyi önkormányzatokhoz kapcsolódóan lássuk példaként a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját kihirdető törvényt:

1997. évi XV. törvény
a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én,
Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről

(A Magyar Köztársaság megerősítésről szóló okiratának letétbe helyezése az Európa Tanács Főtitkáránál 1994. március 21. napján megtörtént.)

1. § Az Országgyűlés a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, Strasbourgban, 1985. október 15-én kelt egyezményt e törvénnyel kihirdeti.

2. § Az egyezmény eredeti angol nyelvű szövege és annak hivatalos magyar nyelvű fordítása a következő:

[...]

2. MODUL: KÖZIGAZGATÁSI ALAPISMERETEK

A FEJEZET MEGISMERTETI A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETRENDSZERÉT ALKOTÓ KÖZIGAZGATÁSI SZERVEKET, A KÖZIGAZGATÁSBAN FOGLALKOZTATOTT SZEMÉLYEKRE VONATKOZÓ JOGI ÉS HIVATÁSETIKAI SZABÁLYOKAT, AZ EGYES KÖZIGAZGATÁSI SZERVEK ÁLTAL GYAKOROLT HATÓSÁGI HATÁSKÖRÖK SORÁN KÖVETENDŐ ELJÁRÁS ÁLTALÁNOS SZABÁLYAIT, TOVÁBBÁ AZ EMLÍTETT KÉRDÉSKÖRÖK EGÉSZÉT ÁTFOGÓ KÖZIGAZGATÁSI JOG JELLEMZŐIT. A FEJEZET BEMUTATJA AZ AKTUÁLIS KÖZIGAZGATÁS-FEJLESZTÉSI STRATÉGIA CÉLRENDSZERÉT ÉS BEAVATKOZÁSI TERÜLETEIT.

2.1. ALMODUL: A KÖZIGAZGATÁS INTÉZMÉNYRENDSZERE ÉS JOGI ALAPFOGALMAI

2.1.1. AZ IGAZGATÁS ÉS A KÖZIGAZGATÁS FOGALMA

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

Magyary Zoltán – a XX. század legnagyobb hatású hazai közigazgatás-fejlesztő professzora – megfogalmazásában a közigazgatás „az állam adminisztrációja”, azaz „az állam szervezete, a közfeladatoknak ezek természete által megszabott módszerrel a jogrend keretében való eredményes megoldására”.

A közigazgatás fogalmát legkönnyebben akkor érthetjük meg, ha elhagyjuk a „köz” előtagot, és az igazgatás fogalmából indulunk ki. Az igazgatás együttműködő ésszerű cselekvés, vagyis az irányítónak az a tevékenysége, amellyel másokat meghatározott magatartásra rávesz.

A közügy fogalma

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

A közügyek Alaptörvényben megfogalmazott absztrakt körét a jogszabályok tételesen rögzítik. Az alkotmányos jogállamban a közügyek körét a közigazgatás szereplői nem önkényesen határozzák meg, hanem azok az Alaptörvény értékrendjéből következnek, és azokat a jogszabályok nevesítik.

A közigazgatás sajátossága azonban, hogy közreműködik egyfelől a közügyek körére, másfelől a saját tevékenységére, a közügyek ellátására vonatkozó szabályok megalkotásában. Közreműködik,

de – amint mondtuk – nem önkényesen, hanem az Alaptörvény és a kitüntetett, az Országgyűlésnek fenntartott jogszabályok, a törvények keretei között. A közigazgatás tevékenységéhez tartozik tehát a közreműködés a jogalkotásban. Ezzel saját működésének feltételeit törekszik szabályozni, és – a jogállamiság, illetve az alkotmányosság követelményeiből következően – ezek a szabályok ezt követően a közigazgatás működését is kötik.

A közigazgatás működésének alapvető formája a **jogalkalmazás**, amely kiterjed az Alaptörvény és a törvények mellett a közigazgatási szervek közreműködésével alkotott jogszabályokra is. A jogalkalmazás mint működés a jogszabályoknak megfelelő döntések előkészítését, a döntések meghozatalát és a döntések végrehajtását, vagyis a döntéseknek való érvényszerzést foglalja magában.

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

2.1.2. A KÖZPONTI IGAZGATÁS SZERVEI

2.1.2.1. A központi szervek csoportosítása

A **közigazgatás szervezetrendszerét** alapvetően két részre oszthatjuk:

- központi és
- helyi-területi igazgatásra.

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

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

Központi kormányzati igazgatási szervek	Különleges jogállású szervek	Rendvédelmi szervek
<ul style="list-style-type: none"> • Kormány, • minisztériumok, • kormányzati főhivatalok, • központi hivatalok 	<ul style="list-style-type: none"> • önálló szabályozó szervek, • autonóm államigazgatási szervek 	<ul style="list-style-type: none"> • rendvédelmi szervek • Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat

A központi szerveken belül megkülönböztetjük a központi kormányzati igazgatási szervek körét, ezek a Kormány, a minisztériumok, a kormányzati főhivatalok, a központi hivatalok. Ezeket a szerveket a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (továbbiakban: **Kit.**) szabályozza. A 2019. évi CVII. törvény értelmében az autonóm államigazgatási szervek és az önálló szabályozó szervek pedig a **különleges jogállású szervek csoportjába tartoznak**. Megjegyezzük, hogy nem

ők az egyetlenek, rajtuk kívül vannak további különleges jogállású szervek, de azok besorolása elsősorban nem szervei, hanem csak foglalkoztatási szempontból bír jelentőséggel, ezért róluk a közszolgálatról szóló almodulban térünk ki.

2.1.2.2. A Kormány

A Kormány fogalma

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

A Kormány működése

A Kormány ülésein valósul meg a testületi jelleg teljessége, a magyar kormány döntéseit – főszabályként – ebben a formában hozhatja. A kormányülés ad lehetőséget a miniszterek rendszeres személyes találkozására, a tapasztalatok kicserélésére és a döntések meghozatalára. A Kormány üléseire általában hetenként egyszer kerül sor. A Kormány ülésén **szavazati joggal** vesznek részt a Kormány tagjai, míg **tanácskozási joggal** az állandó meghívottak, az előterjesztők és a miniszterelnök által meghívott személyek. A Kormány ülésén a minisztert – akadályoztatása esetén a miniszterhelyettes – amennyiben ő is akadályoztatott, az erre kijelölt **államtitkár** helyettesíti.

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

A Kormány kiemelt fontosságú társadalompolitikai, gazdaságpolitikai vagy nemzetbiztonsági ügyekben a Kormány ülései előtti állásfoglalásra jogosult **kabineteket** hozhat létre. A kabinet tagjai a feladatkörükben érintett miniszterek, valamint a miniszterelnök által kijelölt személyek. Ha a kabinetet létrehozó normatív kormányhatározat ekként rendelkezik, a kabinet tagja a miniszterelnök is. Jelenleg négy olyan kabinet működik, amelyeknek **ügydöntő jogköre** is van. Ez azt jelenti, hogy meghatározott ügyekben **a Kormány nevében döntéseket is hozhatnak.**

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

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

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

2.1.2.3. A minisztériumok

A **minisztérium** a miniszter munkaszerve, amely a Kormány irányítása alatt álló különös hatáskörű államigazgatási szerv. Azt, hogy hazánkban milyen minisztériumok működnek, a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2022. évi II. törvény tartalmazza. A **miniszter** vezeti a minisztériumot; e feladatkörében irányítja az államtitkár és a közigazgatási államtitkár tevékenységét, valamint dönt a hatáskörébe utalt ügyekben. Azt, hogy egy adott miniszternek konkrétan milyen feladatai és hatáskörei vannak, a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet állapítja meg.

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

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

2022-ben létrehozott új, sajátos politikai felsővezetői tisztség a miniszterelnök politikai igazgatója. A politikai igazgató általános politikai, külpolitikai és közpolitikai, valamint társadalom-, gazdaság- és egyéb szakpolitikai kérdésekben tanácsával, illetve véleményével segíti a miniszterelnök és a Kormány tevékenységét és döntéseinek előkészítését. A politikai igazgató tevékenységét a Miniszterelnöki Kabinetiroda segíti.

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

A struktúra legfontosabb elemei a következők:

A miniszter

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

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

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

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

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

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

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

A miniszter megbízatása megszűnik:

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

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

Az államtitkár

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

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

A közigazgatási államtitkár

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

Közigazgatási államtitkárrá minden büntetlen előéletű, az országgyűlési képviselők választásán választható személy kinevezhető, aki jogász mesterképzési szakon szerzett szakképzettséggel vagy közigazgatási mesterképzési szakon szerzett okleveles közigazgatási szakértő, vagy okleveles közigazgatási menedzser szakképzettséggel vagy gazdaságtudományok képzési területen alap- vagy mesterképzésben szerzett közgazdász szakképzettséggel, vagy felsőfokú végzettséggel és a feladat- és hatáskörének megfelelő szakirányú szakképzettséggel rendelkezik. A gyermek- és ifjúságpolitikáért felelős miniszter által vezetett minisztériumban ifjúságpolitikával kapcsolatos feladatok ellátására kinevezett helyettes államtitkár esetében el lehet tekinteni a szakképzettségtől, ha annak megszerzésére irányuló képzésben vesz részt.

A közigazgatási államtitkárt a miniszterelnöknek a miniszter kezdeményezése alapján tett javaslatára a köztársasági elnök határozatlan időre nevezi ki.

A közigazgatási személyzetpolitika kiemelt szereplője a kormányzati személyügyi igazgatás központi feladatait ellátó szerv, azaz a **Miniszterelnöki Kormányiroda**. A törvény értelmében ugyanis a kormányzati főhivatal és a központi hivatal élén álló vezetői és helyettesi, illetve a kormányzati igazgatási szervek főosztályvezetői, illetve osztályvezetői megbízásra javasolt személyek kapcsán a kormányzati személyügyi igazgatásra kijelölt szerv vezetője kifogással élhet, és a kifogásolt személy nem lesz kinevezhető a javasolt tisztségre.

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

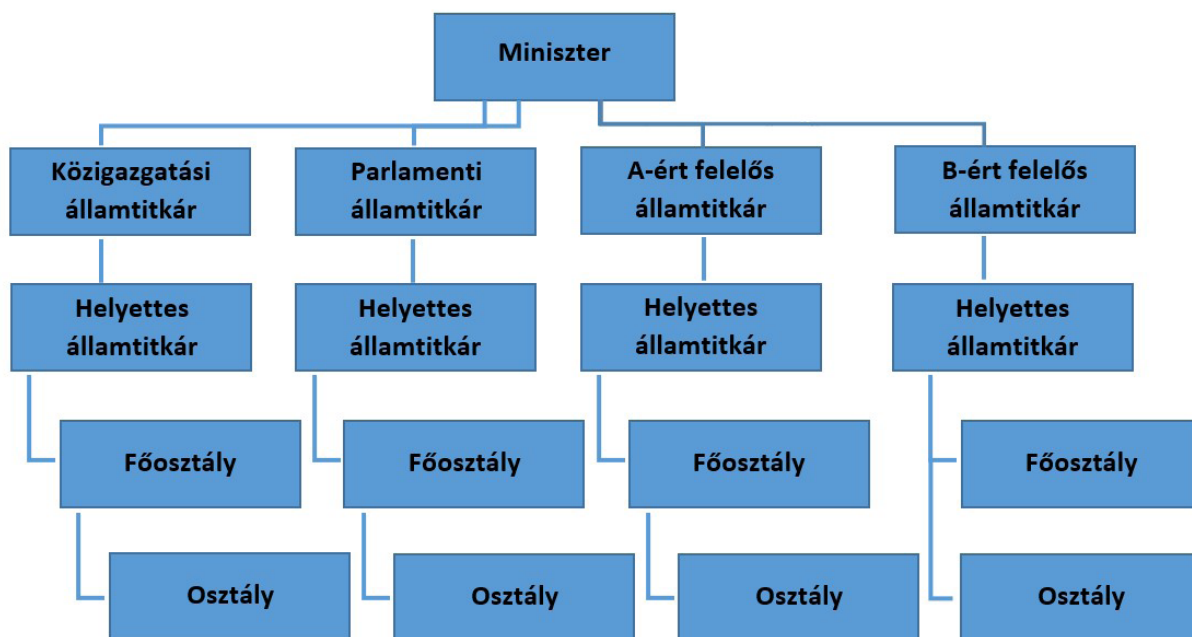
A helyettes államtitkár

A helyettes államtitkár a jogszabályoknak és a szakmai követelményeknek megfelelően irányítja a miniszter feladat- és hatáskörének a minisztérium szervezeti és működési szabályzatában meghatározott része tekintetében a szakmai munkát, valamint dönt a hatáskörébe utalt ügyekben.

A helyettes államtitkárt a miniszter javaslatára a miniszterelnök határozatlan időre nevezi ki, a kinevezés feltételei ugyanazok, mint a közigazgatási államtitkár esetében. A miniszter javaslatát a kormányzati személyügyi igazgatásra kijelölt szerv vezetője véleményének kikérését követően a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára útján terjeszti a miniszterelnök elé. A kormányzati személyügyi igazgatásra kijelölt szerv vezetője a javaslat megküldésétől számított tizenöt napon belül kifogással élhet.

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

A minisztériumi struktúra legfőbb elemeit az 1. ábra mutatja.



1. ábra: A minisztériumi struktúra legfőbb elemei

2.1.2.4. A Miniszterelnöki Kormányiroda:

A miniszterelnök kormányzati igazgatási munkaszervezeteként, a Miniszterelnöki Kabinetiroda részeként működő szerv, amelynek élén közigazgatási államtitkár áll, akit az általános politikai koordinációért felelős miniszter a miniszterelnök útmutatása szerint irányít. Szervezeti felépítését és vezetését tekintve sokban hasonlít a minisztériumra. A miniszterelnök határozza meg a Kormány általános politikáját, és irányítja ennek végrehajtását, amelyet vagy közvetlenül vagy a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára útján végez.

2.1.2.5. Az autonóm államigazgatási szervek

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

- Közbeszerzési Hatóság;
- Integritás Hatóság;
- Gazdasági Versenyhivatal;
- Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság;
- Nemzeti Választási Iroda;
- Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság;
- Szuverenitásvédelmi Hivatal.

2.1.2.6. A kormányzati főhivatalok

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

A Kit. a következő kormányzati főhivatalokat sorolja fel:

- Központi Statisztikai Hivatal;
- Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala.

2.1.2.7. A központi hivatalok

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

A központi hivatalok nagyon sokfélék lehetnek, a tevékenységük alapján meg lehet különböztetni hatósági, piacfelügyeleti, szolgáltató, fenntartói, forráskezelő, ellenőrző, illetve kiszolgáló típusokat.

A központi hivatal vezetőjét – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a központi hivatal irányító miniszter nevezi ki és menti fel. A központi hivatalokat nem sorolja fel a Ksztv., mivel a Kormány hozza őket létre rendelettel. Példaképpen felsorolunk néhányat:

- Magyar Államkincstár;
- Országos Kórházi Főigazgatóság;

- Oktatási Hivatal;
- Kormányzati Ellenőrzési Hivatal.

2.1.2.8. Rendvédelmi szervek

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



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

2.1.2.9. Az önálló szabályozó szervek

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

- Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság;
- Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal;
- Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága;
- Országos Atomenergia Hivatal.

2.1.3. A KÖZPONTI IGAZGATÁS HELYI-TERÜLETI SZERVEI

2.1.3.1. A dekoncentrált szervek

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



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

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

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

2.1.3.2. A fővárosi és vármegyei kormányhivatal szerepe, feladatai

A fővárosi és vármegyei kormányhivatal

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

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

A fővárosi, vármegyei kormányhivatal szervezete

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

A fővárosi és vármegyei kormányhivatal vezetése

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

A fővárosi és vármegyei kormányhivatal hivatali szervezetét szakmai felsővezető, a **főigazgató** vezeti. A főispánt távolléte vagy akadályoztatása esetén a főigazgató helyettesíti. A főigazgatót munkájában általános helyettesként szakmai vezető az **igazgató** segíti.

A fővárosi és vármegyei kormányhivatal feladatai

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

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

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

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

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

A fővárosi és vármegyei kormányhivatal és a helyi önkormányzatok kapcsolata

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

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

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



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

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

2.1.3.3. A járási, kerületi hivatalok szerepe, feladatai

Járási hivatalok illetékességi területe

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

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

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

A járási hivatal szervezete

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

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

A járási hivatal feladat- és hatásköre

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

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

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

A járási hivatal vezetője

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

2.1.4. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK

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

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

2.1.4.1. A helyi önkormányzatok fogalma

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

2.1.4.2. A helyi önkormányzatok jogai

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

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

2.1.4.3. A helyi önkormányzati feladat- és hatáskörök

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

Kötelező feladat

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

Kötelező feladatok lehetnek például:

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

Önként vállalt feladat

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

Átvállalt állami feladat

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

A helyi közbiztonsággal kapcsolatos önkormányzati feladat

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

Államigazgatási feladat- és hatáskörök

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

2.1.4.4. A képviselő-testület

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

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

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

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



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

2.1.4.5. Bizottságok

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

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

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

2.1.4.6. Részönkormányzat

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

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

2.1.4.7. A polgármester és az alpolgármester

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

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

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

A polgármester tisztségét főállásban vagy társadalmi megbízatásban látja el.

A polgármester legfontosabb hatásköre, hogy

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

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

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

2.1.4.8. A jegyző

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

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

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

A jegyző legfontosabb **feladatai** a következők:

- gondoskodik az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátásáról;
- a hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét;
- gyakorolja a munkáltatói jogokat a képviselő-testület hivatalának köztisztviselői tekintetében (a kinevezéshez, vezetői megbízáshoz, felmentéshez, a vezetői megbízás visszavonásához, jutalmazáshoz – a polgármester által meghatározott körben — a polgármester egyetértése szükséges);
- döntésre előkészíti a polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyeket;

- dönt azokban a hatósági ügyekben, amelyeket a polgármester ad át;
- tanácskozási joggal vesz részt a képviselő-testület, a képviselő-testület bizottságának ülésén;
- dönt a hatáskörébe utalt ügyekben.

2.1.4.9. A polgármesteri hivatal – közös önkormányzati hivatal

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

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

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

2.2. ALMODUL: KÖZSZOLGÁLAT

2.2.1. A KÖZSZOLGÁLATI HUMÁNPOLITIKA MEGÚJÍTÁSA

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

2.2.1.1. Személyzeti igazgatás

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

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

A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendeletben a Kormány a kormányzati személyügyi igazgatás központi feladatait ellátó szervként, valamint a személyügyi központ feladatait ellátó szervként a **Miniszerelnöki Kormányirodát** jelöli ki. A Kormányiroda személyügyi központként ellátja a jogszabályban meghatározott feladatokat a Kit., valamint a Küt. hatálya alá tartozó szervek és az e szerveknél foglalkoztatottak tekintetében (így például működteti a teljesítményértékelési rendszert vagy a toborzási adatbázist). A Korm. rendelet úgy fogalmaz, hogy a Kormányiroda ezeket a személyügyi központként jogszabályban

meghatározott szolgáltatásokat további közszolgálati alkalmazottak számára is biztosíthatja (így például a NAV szjtv. vagy a Kttv. hatálya alá tartozó szervek és foglalkoztatottak számára is). A Kormányiroda személyügyi igazgatási feladatainak körében elsősorban gondoskodik a kormányzati igazgatási szervek létszámgazdálkodásának központi működtetéséről, közreműködik a Kormány munkáltatói feladatainak ellátásában, valamint vezeti az Álláshely Nyilvántartó Rendszer részét képező álláshely-nyilvántartást és a jogosultságkezelési nyilvántartást.

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

A szervezeti hatékonyság ugyanakkor nem az ott foglalkoztatott tisztviselők egyéni teljesítményének összességét jelenti, a tisztviselők munkája ugyanis nagyrészt attól függ, hogy megfelelően szervezett-e a munka. A legjobb elvek szerint létrehozott szervezet sem működik megfelelően, a legpontosabban meghatározott feladat ellátása sem lehet hatékony, ha a szervezetet működtető vezetők minőségileg nem érik el a megfelelő szintet. Azért, hogy a megfelelő munkáltatói képesség (jogi lehetőség) birtokában a **sikeres vezető képes és alkalmas** legyen a szükséges intézkedések meghozatalára, indokolt kompetenciáinak felmérése és fejlesztése.

2.2.1.2. Közszolgálati életpálya

A hivatásos magyar közszolgálat több mint kétszáz éves múltra tekint vissza, ugyanakkor jelenkori közszolgálatunk mindössze mintegy három évtizedes történettel rendelkezik.

2010 óta dinamikus változás jellemzi Magyarországon a **közszolgálati jogalkotást** a közigazgatásban.

Ennek betetőzéseként 2019-ben a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: **Kit.**) jelentősen átalakította a közigazgatás foglalkoztatási jogviszonyainak szabályozását. A Kit. hatálya a központi (például minisztériumok, központi hivatalok) és a területi (például fővárosi és vármegyei kormányhivatalok) kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőinek kormányzati szolgálati jogviszonyára terjed ki.

A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: **Kttv.**) rendelkezései napjainkban elsősorban már inkább csak a helyi önkormányzatok igazgatási szervei (például polgármesteri hivatalok) köztisztviselőinek és közszolgálati ügykezelőinek közszolgálati jogviszonyára vonatkoznak.

A Kit. hatálybalépésével azonban nem pusztán új szabályok jelentek meg, hanem **konceptcionális változások** is történtek, amelyek többek között érintették a kormánytisztviselők díjazását, teljesítményértékelését vagy az előmenetelre irányadó szabályokat. Lényeges vonása a Kit.-nek a Kttv.-vel szemben, hogy szakít a senioritáson alapuló, kötött besorolású előmeneteli- és illetményrendszerrel, továbbá nagyobb teret enged a munkáltatói döntéseknek. A jogalkotó célja ezzel elsősorban a hatékonyabb és bizonyos szempontból rugalmasabb kormányzati igazgatási szervezetrendszer kialakítása volt.

A Kttv. hatályának kiüresedése 2020-ban tovább folytatódott. A különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény (a továbbiakban: **Küt.**) hatálybalépésével különálló (keret)szabályozás alá kerültek az ún. különleges jogállású szervek, mint például az autonóm államigazgatási szervek (például Gazdasági Versenyhivatal)

vagy az önálló szabályozó szervek (például Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság) köztisztviselői. A Küt. egyesben tartalmazza a Kttv. szabályaihoz hasonló zártabb, és a Kit.-re jellemző nyitottabb közszolgálati rendszer megoldásokat.

A közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok differenciálódása mindazonáltal 2021-ben tovább folytatódott, a Kttv. hatálya alól kikerültek ugyanis a **Nemzeti Adó- és Vámhivatal** szervezetrendszerében szolgálatot teljesítő tisztviselők is. Rájuk a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról szóló 2020. évi CXXX. törvény vonatkozik (NAV szjtv.).

Említést érdemel, hogy hasonló változások érintették a tágabban vett közszolgálatot. Az állami, illetve önkormányzati tulajdonban vagy fenntartás alatt működő **közüntézet**i jogállású szervek (mint például az oktatási vagy szociális intézmények) foglalkoztatottjaira vonatkozó közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (Kjt.) is fokozatosan kiüresedik (akárcsak a közigazgatásban a Kttv.), és az itt dolgozók vagy önálló ágazati jogállás (például egészségügyi dolgozók) vagy pedig tisztán a magánmunkajog (például számos felsőoktatási intézmény dolgozója) hatálya alá kerülnek.

2.2.2. A KÖZSZOLGÁLATI JOG ALAPJAI

2.2.2.1. A közszolgálati jog és a munkajog elhatárolása

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

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

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

Közszolgálati jellegű jogviszony: A közszolgálatához tartozó foglalkoztatási jogviszonyok összessége.

2.2.2.2. A nyitott és a zárt rendszerű közszolgálat

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

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

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

A valóságban az egyes államokban a **kétfajta modell ötvözete** jelenik meg, de természetesen országonként eltér, hogy melyik rendszer jellemzői valósulnak meg hangsúlyosabban. Magyarországon a rendszerváltást követően, 1992-ben megalkotott köztisztviselői törvény egyértelműen a zárt rendszerű közszolgálat modelljéhez állt közelebb, ám a törvény a közel két évtizedes története alatt számos ponton „felpuhult”, és esetenként a nyitott rendszer egyes megoldásai is teret kaptak. A Kttv. a két rendszer előnyeit igyekszik kombinálni. A Kit. a nyitottabb rendszer irányába mozdul el, amely a fentiekben rögzített különbségek közül leginkább a törvényben szabályozott tervszerű, szenioritáson alapuló előmenetel és illetményrendszer hiányában nyilvánul meg. A Küt. vegyesen tartalmazza a Kttv. szabályaihoz hasonló, inkább zártabb, és a Kit.-re jellemző nyitottabb közszolgálati rendszer megoldásokat.

2.2.2.3. A közszolgálati tisztviselők rétegei

Az elméletibb felfogás szerint a **közszolgálati alkalmazottak** olyan szerveknél dolgoznak, amelyek a köz (az állam, az önkormányzat) tart fenn részben vagy egészben (tehát költségvetési szervek), s ezek, illetve alkalmazottaik a köz érdekében vett feladatokat látják el, közszolgáltatásokat biztosítanak, s gyakorta állami alapfunkciókat valósítanak meg. Ennek alapján a közszolgálati alkalmazotti kör rendkívül összetett, heterogén feladatokat ellátó munkavállalói csoport. Ide sorolhatók a közigazgatásban foglalkoztatott tisztviselők, a rendvédelmi szervek és a Magyar Honvédség alkalmazottai, a közintézetek alkalmazottai, a bírák, ügyészek és a munkájukat segítő alkalmazottak, egyéb állami szervek alkalmazottai, valamint a köztulajdonban álló gazdasági társaságok munkavállalói.⁶

⁶ György István (2018): A közszolgálat fogalma, a közszféra és a magánszféra területén alkalmazottak életviszonyainak és jogállásának eltérései. In: György István – Hazaafi Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben*. Budapest, Dialóg Campus. 19–20.

Ez a felfogás pontosítható a gyakorlatias megközelítéssel, amely szerint az a közszolgálati alkalmazott, akit a jogállását rendező jogszabály (általában törvény) annak minősít. A döntő ismérv ez esetben tehát a közszolgálati törvény hatálya.

Mindezek alapján a közszolgálati alkalmazottak csoportján belül a következő rétegek sorolhatók a **közigazgatási tisztviselők** körébe:

A közigazgatási tisztviselők csoportosítása		
A központi és területi kormányzati igazgatási szerveknél dolgozók (Kit.)	<ul style="list-style-type: none"> • kormánytisztviselők 	A minisztériumokban (mint pl. Belügy-minisztérium), a kormányzati főhivatalokban (mint pl. Központi Statisztikai Hivatal), a központi hivatalokban (mint pl. Oktatási Hivatal), a fővárosi és vármegyei kormányhivatalokban, illetve járási hivatalokban dolgozó kormánytisztviselők
Az önkormányzatoknál és néhány – a Kttv.-ben nevesített ⁷ – más szervnél dolgozók (Kttv.)	<ul style="list-style-type: none"> • kormánytisztviselők • kormányzati ügykezelők • köztisztviselők • közszolgálati ügykezelők 	Az önkormányzatok polgármesteri hivatalaiban dolgozó köztisztviselők és közszolgálati ügykezelők
A különleges jogállású szerveknél dolgozók (Küt.)	<ul style="list-style-type: none"> • köztisztviselők 	Az autonóm államigazgatási szerveknél (mint pl. Gazdasági Versenyhivatalban), az önálló szabályozó szerveknél (mint pl. Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságnál), az államhatalmi szervek hivatalaiban (mint pl. Alkotmánybíróság Hivatalában), és egyéb, az előző csoportokba nem sorolható szerveknél (mint pl. Magyar Tudományos Akadémia Titkárságán) dolgozó köztisztviselők
A Nemzeti Adó- és Vámhivatalban adóigazgatási területen dolgozók (NAV szjtv.)	<ul style="list-style-type: none"> • tisztviselői státuszú foglalkoztatottak 	A Nemzeti Adó- és Vámhivatalban tisztviselői státuszban dolgozó foglalkoztatottak

2. táblázat: A közigazgatási tisztviselők csoportjai

Az egyes **közszolgálati törvények** nem állnak szoros kapcsolatban egymással, ugyanis egyik sem háttérjogszabálya a másinak. Mint már említettük, a törvények tartalmi szempontból lényegesen különböznek egymástól (például előmeneteli- és illetményrendszerük tekintetében).

A kormánytisztviselők és kormányzati ügykezelők jogviszonyát kormányzati szolgálati jogviszonynak, a köztisztviselők és a közszolgálati ügykezelők jogviszonyát pedig közszolgálati jogviszonynak nevezzük. A tisztviselői státuszú adóigazgatási foglalkoztatottak adó- és vámhatósági szolgálati jogviszonyban állnak.

A kormánytisztviselők és a köztisztviselők a közigazgatási szerv feladat- és hatáskörében ügyintézőként vagy vezetőként eljárva, a közigazgatási szerv feladat- és hatáskörébe tartozó ügyeket érdemi döntésre előkészítik, illetve döntéseket hoznak.

⁷ Törvény eltérő rendelkezése hiányában az Országgyűlés Hivatala, valamint az Országgyűlési Őrség köztisztviselőjének és közszolgálati ügykezelőjének közszolgálati jogviszonyára e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni [Kttv. 2. §].

A kormányzati ügykezelők és a közszolgálati ügykezelők a közigazgatási szervnél közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti tevékenység gyakorlásához kapcsolódó ügyviteli feladatot (például iktatás, postázás) látnak el.

Végül, a NAV szjtv. alapján tisztviselőknek nevezzük a tisztviselői munkakört betöltő, tisztviselői státuszú foglalkoztatottakat.

A továbbiakban a Kttv. hatálya alatt álló köztisztviselőkre vonatkozó szabályokat mutatjuk be, később pedig külön kitérünk a Kit. hatálya alatt álló kormánytisztviselők jogviszonyára, annak főbb sajátosságaira. Végül, néhány mondatban összefoglaljuk a Küt. legfontosabb jellemvonásait.

2.2.3. A KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONY LÉTESÍTÉSE ÉS MÓDOSÍTÁSA

2.2.3.1. Alkalmazási feltételek

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

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

Az **általános alkalmazási feltételek** a következők:

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

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

- egyes fontos és bizalmas munkakörök esetén szükséges a nemzetbiztonsági ellenőrzést végző szerv hozzájárulása;
- vagyonyilatkozat;
- meghatározott iskolai végzettség (például jogi), képesítés (például közigazgatási szakvizsga) vagy képesség (például idegennyelvtudás);⁸
- meghatározott gyakorlati idő letöltése;
- egészségi és pszichikai alkalmasság.

2.2.3.2. Kiválasztási eljárás

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

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

⁸ A részletes szabályokat a közszolgálati tisztviselők képesítési előírásairól szóló 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet tartalmazza.

2.2.3.3. Kinevezés

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

A kinevezés **egyoldalú** (a munkáltató által írásban megtett) **jognyilatkozat**, ugyanakkor azt **el is kell fogadni** (a leendő köztisztviselő részéről, szintén írásban) a jogviszony létrejöttéhez.

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

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

2.2.3.4. A jogviszony módosítása

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

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

2.2.4. A JOGVISZONY MEGSZŪNÉSE ÉS MEGSZŪNTETÉSE

A közszolgálati jogviszony speciális jellege abban is megnyilvánul, hogy a jogviszony megszüntetésének **kötöttebb szabályai** vannak a munkaviszonyéhoz képest, és a jogviszony megszünése vagy megszüntetése csak a törvényekben meghatározott esetekben és módokon lehetséges. Ki kell emelni, hogy a megszünés és a megszüntetés nem szinonim fogalmak. A **megszűnés** esetében valamilyen, a felek akaratától nagyrészt független jogi tény következtében, lényegében automatikusan, minden további jognyilatkozat nélkül szűnik meg a közszolgálati jogviszony. Ezzel szemben a **megszüntetés** mindig jognyilatkozathoz kötött, vagyis egyik (vagy mindkét) fél „akarja” a jogviszony megszüntetését.

A fontosabb **megszűnési okok** a következők:

- lejár a kinevezésben foglalt határozott idő;
- a köztisztviselő halála;
- a 70. életév betöltése;
- a közigazgatási szerv jogutód nélküli megszünése;
- hivatalvesztés fegyelmi büntetés kiszabása;
- ha a köztisztviselő a társadalombiztosítási szabályok alapján az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte, és az öregségi teljes nyugdíjhoz szükséges szolgálati időt megszerezte (ez alól kivételt jelent, ha a köztisztviselő kérelmére és hivatali érdek alapján a munkáltató a jogviszonyt fenntartja);

- a törvényben meghatározott egyéb esetekben (például, ha a köztisztviselő nem szünteti meg az összeférhetlenségét vagy a közigazgatási alapvizsgát az előírt határidőn belül nem teszi le).

A jogviszony **megszüntetési módjai** a következők:

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

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

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

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

2.2.5. ÖSSZEFÉRHETETLENSÉG A KÖZSZOLGÁLATBAN

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

1) Gazdasági összeférhetlenség:

- A köztisztviselő munkavégzésre irányuló további jogviszonyt csak a munkáltatói jogkör gyakorlójának előzetes engedélyével létesíthet.
- Egyes tevékenységekre irányuló jogviszony létesítéséhez viszont nem kell engedély (kivéve, ha a munkavégzés időtartama részben azonos a köztisztviselő beosztás szerinti munkaidejével). Ilyenek az úgynevezett gyakorolható tevékenységek, például a tudományos, oktatói, művészeti tevékenység.
- Fontos megjegyezni, hogy a vezetői megbízású köztisztviselő csak gyakorolható tevékenységet végezhet, egyebet – néhány kivételtől eltekintve – még engedéllyel sem.

- A köztisztviselő továbbá nem lehet gazdasági társaságnál vezető tisztségviselő, illetve felügyelőbizottsági tag (például nem lehet egy kft. ügyvezetője), kivéve, ha például a gazdasági társaság önkormányzati (például BKV Zrt.), köztisztületi többségi tulajdonban vagy tartósan állami tulajdonban van.
- 2) A politikai összeférhetlenség szabályai a köztisztviselő politikai szerepvállalását korlátozzák azzal, hogy a Kttv. értelmében:**
- pártban tisztséget nem viselhet, viszont „egyszerű” párttag lehet;
 - párt nevében vagy érdekében közszereplést nem vállalhat. (Kivételt jelent az országgyűlési, az európai parlamenti, illetve a helyi önkormányzati választásokon való jelölti részvétel.)
- 3) A hatalmi ágak megosztásának elve szintén tilalmakat állít fel.** A köztisztviselő a másik két hatalmi ághoz tartozó hivatásokat nem tölthet be, így nem lehet:
- országgyűlési képviselő;
 - bíró, ügyész és
 - főszabályként helyi önkormányzati és nemzetiségi önkormányzati képviselő sem.
- (Polgármesteri hivatal vagy közös önkormányzati hivatal köztisztviselője nem lehet az őt foglalkoztató helyi önkormányzatnál helyi önkormányzati képviselő vagy a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja.)
- 4) A hozzátartozói összeférhetlenség** értelmében a köztisztviselő hozzátartozójával nem állhat irányítási, felügyeleti, ellenőrzési vagy elszámolási viszonyban (együttalkalmazás tilalma). A községi önkormányzat képviselő-testülete e tilalom alól különösen indokolt esetben felmentést adhat.
- 5) A közszolgálati hivatás presztízséből** adódóan a köztisztviselő nem folytathat olyan tevékenységet, nem tanúsíthat olyan magatartást, amely hivatalához méltatlan, vagy amely pártatlan, befolyástól mentes tevékenységét veszélyeztetné. (Ez az előírás nemcsak a köztisztviselő munkavégzésére, hanem akár a magánéletére is kiterjedhet.)

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

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

2.2.6. ELŐMENETEL A KÖZSZOLGÁLATBAN

Az előmeneteli rendszer alapja a besorolás, amely a köztisztviselő iskolai végzettsége és közszolgálati jogviszonyban töltött ideje alapján történik. A besorolásra az iskolai végzettség szintjétől függően két besorolási osztály szolgál.

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

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

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

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

3–4. táblázat: Besorolási osztályok és fokozatok

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

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

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

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

A **közigazgatási szakvizsgát** csak a felsőfokú iskolai végzettségű köztisztviselő teheti le (főszabály szerint legalább két év közigazgatási szervnél szerzett gyakorlatot követően; vezető viszont gyakorlat nélkül is tehet szakvizsgát). További eltérést jelent az alapvizsgától, hogy a szakvizsga elmaradása „főszabályként” nem jár a jogviszony megszűnésével, viszont ekkor a köztisztviselőt a közigazgatási szakvizsga teljesítéséig nem lehet magasabb fizetési vagy besorolási fokozatba sorolni. Más a helyzet a vezető munkakört betöltő köztisztviselőnél: ez esetben a szakvizsga-kötelezettség elmulasztása a közszolgálati jogviszony megszűnésével jár.

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

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

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

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

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

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

2.2.7. TELJESÍTMÉNYÉRTÉKELÉS ÉS MINŐSÍTÉS

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

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

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

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

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

A köztisztviselők teljesítményértékelésének, minősítésnek a rendjére, eljárásra és szintjeire vonatkozó részletes szabályokat nem a Kttv. tartalmazza, hanem **kormányrendelet** állapítja meg.⁹

A törvény rögzíti, hogy

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

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

A köztisztviselő jogorvoslattal csak korlátozottan élhet, ugyanis bírósághoz kizárólag akkor fordulhat, ha a teljesítményértékelés vagy minősítés

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

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

2.2.8. KÉPZÉS ÉS TOVÁBBKÉPZÉS

A képzés és a továbbképzés törvényi szintű szabályozása szintén a közszolgálat egyik sajátossága: a képzésen, továbbképzésen való részvétel **nemcsak joga, hanem kötelezettsége** is a köztisztviselőnek.¹⁰

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

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

⁹ A közszolgálati tisztviselők teljesítményértékelését a közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről szóló 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet szabályozza.

¹⁰ A közszolgálati tisztviselők továbbképzésének részletszabályait – különösen a továbbképzés irányítását, szervezetrendszerét, valamint a továbbképzési programokat – a közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről szóló 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet tartalmazza.

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

2.2.9. MUNKAIDŐ ÉS PIHENŐIDŐ

2.2.9.1. Munkaidő

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

Természetesen lehetőség van **rendkívüli munkavégzés (túlmunka)** elrendelésére is – a Kttv. szerint ezt a köztisztviselő kérése esetén írásban kell megtenni. A rendkívüli munkavégzés időtartama éves szinten 200 órában van maximalizálva. A rendkívüli munkavégzést teljesítő köztisztviselőt előbbi időtartamával azonos mértékű szabadidő illeti meg; viszont amennyiben a heti pihenőnapon vagy munkaszüneti napon történt a túlmunkavégzés, a kompenzáció kétszeres, illetve háromszoros mértékű.

A szabadidőt a rendkívüli munkavégzést követően, legkésőbb harminc napon belül kell kiadni; ha ez nem lehetséges, meg kell váltani. Kiemelendő, hogy a vezetői munkakörben levő köztisztviselőnek csak akkor jár rendkívüli munkaidőért szabadidő, ha ezt a közszolgálati szabályzat megállapítja.

2.2.9.2. Pihenőidő

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

Ezek az alábbiak:

- **Munkaközi szünet:** Ha a napi munkaidő a hat órát meghaladja, a köztisztviselő részére napi 30 perc, valamint minden további három óra munkavégzés után legalább 20 perc munkaközi szünetet kell biztosítani. (Így tehát amennyiben a köztisztviselő napi munkaideje 9 óra, összesen $30 + 20 = 50$ perc munkaközi szünetre jogosult.)
- **Napi pihenőidő:** A köztisztviselő részére a napi munkájának befejezése és a másnapi munkakezdés között legalább 11 óra egybefüggő pihenőidőt kell biztosítani.
- **Heti pihenőidő:** A köztisztviselőt hetente két egymást követő pihenőnap illeti meg, ezek közül az egyiknek vasárnapra kell esnie.
- **Évi fizetett (rendes) szabadság,** amely 25 munkanap alapszabadságból és – a besorolás és a beosztás függvényében – további 3–13 munkanap pótszabadságból áll. (Előbbiekén kívül pótszabadság jár még például a 16 éven aluli gyermek esetén is.) A szabadság kiadása elsősorban a munkáltatói jogkör gyakorlójának a döntése, de az alapszabadság kétötödét (vagyis tíz napot) a köztisztviselő által kért időpontban kell kiadni, amennyiben erre vonatkozó igényét a szabadság kezdete előtt legkésőbb 15 nappal bejelenti. A szabadságot (az apasági szabadság és a szülői szabadság kivételével) esedékességének

évében kell kiadni, de a munkáltatói jogkör gyakorlója a szabadságot szolgálati érdek esetén a tárgyévét követő év január 31-ig, kivételesen fontos szolgálati érdek esetén legkésőbb március 31-ig adja ki. A jogszabály – kivételesen fontos szolgálati érdek esetén – lehetőséget ad a már **megkezdett szabadság megszakítására** (az apasági és szülői szabadság kivételével), de ebben az esetben a köztisztviselőnek a megszakítással összefüggésben felmerült kárát, illetve költségeit a közigazgatási szerv köteles megtéríteni.¹¹

2.2.10. A MUNKAVÉGZÉS SZABÁLYAI

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

A munkáltató (közigazgatási szerv) köteles:

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

A köztisztviselő köteles:

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

¹¹ A munka- és pihenőidőre vonatkozó további előírásokat lásd a 30/2012. (III. 7.) Korm. rendeletben.

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

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

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

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

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

2.2.11. ILLETMÉNYRENDSZER

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

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

- a) **Alapilletmény**, amely az úgynevezett illetményalap és a fizetési fokozathoz tartozó szorzószám szorzata (utóbbiról a 2.2.6. alfejezetben már volt szó). Az illetményalapot minden évben az Országgyűlés állapítja meg a költségvetési törvényben (a 2023. évben 38 650 Ft) azzal, hogy a korábbi évinél alacsonyabb nem lehet. A helyi önkormányzatok az illetményalapot ettől magasabb összegben is megállapíthatják. Lehetőség van az **alapilletmény eltérítésére** is: a hivatali szerv vezetője az alapilletményt legfeljebb 20%-kal csökkentheti vagy legfeljebb 50%-kal megemelheti, a köztisztviselő minősítésének vagy teljesítményértékelésének függvényében. Itt kell megemlíteni, hogy a polgármesteri hivatalokban dolgozó, kimagasló teljesítményt nyújtó köztisztviselők részére a jegyző az irányadó szabályoktól eltérő, a törvény alapján járónál magasabb, úgynevezett **személyi illetményt** állapíthat meg.
- b) **Illetménykiegészítés**, amely mindig az alapilletmény bizonyos százalékában van megállapítva. Mértéke egyrészt a köztisztviselőt alkalmazó közigazgatási szervtől függ, másrészt pedig a köztisztviselő iskolai végzettségétől. Kiemelendő, hogy a helyi önkormányzatoknál dolgozó köztisztviselők csak akkor jogosultak illetménykiegészítésre, ha a képviselő-testület ezt rendeletben megállapítja.
- c) **Illetménypótlékok**, amelyek a köztisztviselő egyes speciális képességei, illetve a munkavégzés egyes körülményei alapján járhatnak (például idegennyelvtudási, képzettségi, veszélyességi pótlék).

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

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

2.2.12. FELELŐSSÉG A KÖZSZOLGÁLATBAN

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

2.2.12.1. Fegyelmi felelősség

A Kttv. szerint akkor követ el **fegyelmi vétséget** a köztisztviselő, ha közszolgálati jogviszonyából eredő kötelezettségét vétkesen megszegi.

A meghatározás két elemét érdemes alaposabban körüljárni:

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

Fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúja esetén a munkáltatói jogkör gyakorlója **fegyelmi eljárást** indít. A fegyelmi eljárás vizsgálati és tárgyalási szakaszra tagolódik.¹² A vizsgálati szakaszban a munkáltatói jogkör gyakorlója írásban kijelöl egy vizsgálóbiztost, aki lefolytatja a vizsgálatot.

A fegyelmi eljárás második szakasza a tárgyalás, amely során az ügy érdeméről háromtagú – a munkáltatói jogkör gyakorlója által elnökölt – fegyelmi tanács határoz.

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

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

¹² A fegyelmi eljárás lefolytatásának részletszabályait a közszolgálati tisztviselőkkel szembeni fegyelmi eljárásról szóló 31/2012. (III. 7.) Korm. rendelet tartalmazza.

2.2.12.2. Kártérítési felelősség

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

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

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

2.2.13. A KIT. HATÁLYA ALATT ÁLLÓ KORMÁNYTISZTVISELŐKRE VONATKOZÓ SZABÁLYOZÁS

A Kit. bevezetésével a jogalkotó elsődlegesen a közigazgatásban dolgozók **anyagi megbecsültségének javítását**, a **hatékonyabb** kormányzati igazgatási **szervezetrendszer kialakítását** tűzte célul.

2.2.13.1. Álláshelyalapú, kötött létszámgazdálkodás

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

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

Álláshely besorolási kategóriája	Jogviszony típusa
Ügyintéző	– kormányzati szolgálati jogviszony – munkaviszony
Szakmai vezető	– kormányzati szolgálati jogviszony
Szakmai felsővezető	– kormányzati szolgálati jogviszony
Biztosi jogviszonyban álló személy	– biztosi jogviszony
Tanácsadó	– politikai szolgálati jogviszony
Politikai felsővezető	– politikai szolgálati jogviszony

5/a. táblázat: Az álláshelyek besorolási kategóriái és a jogviszonyok típusai

	Minisztérium	Kormányzati főhivatal, központi hivatal és kormányhivatal
1.	kormánytanácsos	hivatali tanácsos
2.	vezető-kormánytanácsos	vezető-hivatalitanácsos
3.	kormány-főtanácsos	hivatali főtanácsos I.
4.	vezető-kormányfőtanácsos	hivatali főtanácsos II.
5.	-	vezető-hivatalifőtanácsos

5/b. táblázat: Az ügyintéző besorolás kategóriái

2.2.13.2. A jogviszony létesítése és módosítása

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

A Kit. a Kttv.-hez hasonló módon rendelkezik a kormánytisztviselők **általános alkalmazási feltételeiről**. Kormányzati szolgálati jogviszony kizárólag olyan büntetlen előéletű, cselekvőképes, eskütételi kötelezettségét (amelynek nem teljesítése a Kit.-ben foglalkoztatást kizáró, s nem érvénytelenségi ok) teljesítő magyar állampolgárral létesíthető és tartható fenn, aki legalább érettségi

végzettséggel, vagy középszintű szakképesítéssel rendelkezik. Akárcsak más közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyokban, indokolt egyes speciális feladatok ellátása körében további többletkövetelményeket előírni a jogviszony létesítéséhez. Ilyen **különös alkalmazási feltétel** lehet a nemzetbiztonsági ellenőrzésnek való megfelelés és a megbízhatósági vizsgálatról történő ellenőrzéshez való hozzájárulás.

A Kit. a **képesítési követelmények** meghatározását egyfelől decentralizálja, hiszen a munkáltatói jogkör gyakorlójának hatáskörébe utalja, másfelől pedig ennek gyakorlásához a keretek megállapítását kormányrendeleti szintre helyezi. Különös alkalmazási feltételeknek tekinthetjük lényegében **az álláshelyek betöltésének feltételeit** is. Az álláshelyek betöltésének **szakmai feltételeit** a munkáltatói jogkör gyakorlója állapítja meg. A Kit. példalózó jelleggel rendelkezik a lehetséges szakmai feltételekről. Ilyen követelmény lehet például az álláshely betöltéséhez szükséges iskolai végzettség vagy különféle nyelvismeret megléte.

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

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

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

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

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

2.2.13.3. A jogviszony megszűnése és megszüntetése

A Kit. alapvetően a Kttv.-ben megismert felmentési rendszert veszi alapul azzal, hogy a méltatlanságot és a bizalomvesztést megszünteti, és helyettük a kormánytisztviselő hivatása gyakorlására való **érdemtelenységéről** rendelkezik. Az érdemtelenység indoka kizárólag a kormánytisztviselő magatartásában, illetve a munkavégzésében megnyilvánuló és bizonyítható tény lehet. Érdemtelenységnek minősül, ha a kormánytisztviselő a munkahelyén kívül olyan magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy az őt foglalkoztató kormányzati igazgatási szerv jó hírnevét vagy a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja, vagy a feladatait nem az alappal elvárható szakmai elhivatottsággal végzi, és emiatt nem várható el, hogy jogviszonyát fenntartsák.

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

További – kevésbé pragmatikus, sokkal inkább dogmatikai szempontból fontos – változás, hogy a **hivatalvesztés** immár nem megszűnési, hanem megszüntetési jogcímként került megfogalmazásra. A létszámcsökkentésre jogosultak köre **szűkült** a Kttv.-ben kikristályosodott körhöz képest, ugyanis a Kormány – munkáltatói pozíciójából következően – egyedül jogosult létszámcsökkentés elrendelésére. Külön említést érdemel, hogy számos új megszűnési és felmentési jogcím jelent meg a Kit.-ben az **álláshelyhez** kapcsolódóan. Új szabály az is, hogy fel kell menteni a kormánytisztviselőt, ha azt a **fegyelmi eljárás** során kérelmezi (a Kttv.-ben ez csak a büntetőeljárás esetében lehetséges).

2.2.13.4. Összeférhetetlenség

A Kttv.-nél ismertetett, **valamennyi összeférhetetlenségi típus** visszaköszön a kormányzati igazgatási szervezetekben foglalkoztatottak jogviszonyában. Amíg a Kttv.-ben csak a köztisztviselő munkaköri feladataival közvetlenül összefüggő gyakorolható tevékenység végzésére irányuló jogviszonyt kell bejelenteni, addig a Kit. kormánytisztviselői esetében valamennyi gyakorolható tevékenység végzésére irányuló jogviszony bejelentési kötelezettség alá tartozik. A Kttv.-hez hasonló a szabályozás azokban az esetekben, amikor a munkavégzés időtartama **részben azonos** a kormánytisztviselő beosztása szerinti munkaidejével. Ekkor az érintett kormánytisztviselő gyakorolható tevékenység végzésére irányuló jogviszonyt csak a munkáltatói jogkör gyakorlójának előzetes engedélye alapján létesíthet. A Kit. szigorú következményeket fűz az előzetes engedélykérési és bejelentési kötelezettségének **elmulasztásához**, amelynek bekövetkezésekor a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonyát felmentéssel meg lehet szüntetni. Új, integritást erősítő szabálya a Kit.-nek, hogy felmentéssel megszüntethető a jogviszony, ha a kormánytisztviselő összeférhetetlenségi vagy érdekeltségi nyilatkozatában lényeges adatot, tényt szándékosan valótlanul közölt vagy mellőzött.

2.2.13.5. Előmeneteli- és illetményrendszer

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

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

A besorolási kategóriákhoz **alsó- és felső illetménysávok** kapcsolódnak, és a munkáltatói jogkör gyakorlója lényegében diszkrecionális jogkörében állapítja meg a kormánytisztviselő illetményének pontos összegét. Jogkörének egyetlen korlátja (az illetményhez való jog garanciáin kívül) a **szakszerűség elve**, amely meghatározza, hogy a kormánytisztviselő illetményét a munkáltatói jogkör gyakorlója a szakmai képességek, a képzettség, a gyakorlat, valamint a teljesítmény alapján kell, hogy megállapítsa. A kormánytisztviselő által betöltött álláshely besorolási kategóriájához tartozó összehatáron belül megállapított illetmény összege legfeljebb 30%-kal növelhető, vagy 20%-kal csökkenthető teljesítményértékelés alapján. Ez rugalmas illetmény-megállapítást tesz lehetővé a munkáltatói jogkör gyakorló számára.

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

2.2.13.6. Teljesítményértékelés

A kormánytisztviselő **munkatelményét** a munkáltatói jogkör gyakorlója írásban értékelheti. A teljesítményértékelés szükség szerint, a munkáltatói jogkör gyakorlójának mérlegelése alapján végezhető el. A munkáltatói jogkör gyakorlójának értékelési kötelezettsége kizárólag a kormánytisztviselő **kérelmére** keletkezik. A teljesítményértékelés **kötelező** és **kiválósági elemek** értékeléséből áll. Ezt az alábbi táblázat szemlélteti.

Kötelező elemek	Kiválósági elemek
1. Álláshelyen ellátandó feladatok végrehajtása	3. A stratégiai célokban való közreműködés
	4. Az év közbeni többletfeladatok ellátása
2. Az álláshelyen ellátandó feladatok végrehajtásának értékeléséhez kapcsolódó alap- és szakmai kompetenciák	5. A határidő előtti feladatteljesítés
	6. Az innovatív feladatmegoldás, új szakmai módszerekre való törekvés

6. táblázat: A teljesítményértékelés elemei

A teljesítményértékelés továbbra is jelentősen befolyásolhatja a díjazás mértékét. Egyfelől a teljesítményértékelés alapján lehetőség van sávon belül az **illetmény összegének** legfeljebb 30%-os növelésére, illetve 20%-os csökkentésére. Másfelől a kormánytisztviselő részére teljesítményértékelése alapján **teljesítményelismerés** fizethető (lásd fentebb az újonnan bevezetett elismerési formák körében).

A teljesítményértékelés pontértékét az egyes kötelező elemekhez rendelt értékek együttes szám-tani átlagának és – meghatározásuk esetén – a kiválósági elemekre adott pontérték összege adja. Jó vagy kivételes teljesítményszint kizárólag kiválósági elemek meghatározása mellett érhető el. A teljesítményértékeléshez – a Kttv.-vel szemben – **nem kapcsolódik minősítés**. A teljesítmény-értékelés megsemmisítése iránt a kormánytisztviselő **közszolgálati jogvitát** kezdeményezhet.

2.2.13.7. Képzés és továbbképzés

A Kjt. a képzés vonatkozásában viszonylag szűken fogalmaz, és mindössze néhány általános szabályt rögzít. Ezek közül kiemelendő, hogy a kormánytisztviselő **köteles és jogosult** a Kormány, a kormányzati igazgatási szervet vezető, irányító vagy felügyelő miniszter (a továbbiakban: miniszter), valamint a munkáltatói jogkör gyakorlója által előírt képzésben, továbbképzésben, átképzésben vagy közigazgatási vezetőképzésben (a továbbiakban: képzés) részt venni. Ez abból eredeztethető, hogy ha a kormánytisztviselő nem lenne jogosult az előmeneteléhez szükséges kép-zésben, továbbképzésben részt venni, akkor ellenkező esetben a munkáltatói jogkör gyakorlója megtehetné, hogy előír valamilyen feltételt az előmenetelhez, majd nem engedi el a tisztviselőt a képzésre, ezzel megakadályozva az előírás teljesítését, és így a tisztviselő előmenetelét. Ha azon-ban ez jogosultságként is meg van határozva, akkor az íménti munkáltatói intézkedés, minden bizonnyal, joggal való visszaélésnek minősül.

A kötelező képzések részletes szabályait a Kormány rendeletben állapítja meg. A kormánytiszt-viselő továbbképzési kötelezettségének az ún. **egyéni továbbképzési terv** alapján kell, hogy eleget tegyen. Az egyéni továbbképzési terv tartalmazza a közszolgálati és belső továbbképzéseket, vala-mint a Kormány és a miniszter által előírt kötelező képzéseket. A továbbképzések teljesítésének mérése tanulmányi pontrendszerben történik. Megváltozott ugyanakkor a beszámítható **tovább-képzési programok aránya**. Amíg a korábbi szabályok szerint a belső továbbképzési programok legfeljebb az előírt kötelezettség 25%-áig voltak beszámíthatók a továbbképzési kötelezettségek teljesítésébe, addig az új szabályozás szerint a belső továbbképzés aránya a tárgyévi továbbképzési kötelezettség legfeljebb 50%-a lehet. A közszolgálati képzéseket a Nemzeti Közszolgálati Egyetem biztosítja. A belső továbbképzési programok belső képzőintézmény, felsőoktatási vagy felnőttkép-zési intézmény, valamint más, egyéni vagy közösségi tanulási formával is biztosíthatóak. További változás történt a **továbbképzési időszakok tartamában**. A továbbképzési időszak időtartama a Kttv. rendszerében négy év volt. Ezzel szemben az új továbbképzési rendszerben ez a vonatkozó tárgyévre korlátozódik. A továbbképzési kötelezettségek mérése ugyanakkor továbbra is **tanul-mányi pontrendszerben** történik. A kötelezően teljesítendő tanulmányi pontok mértékét azonban nem a kormányrendelet határozza meg, hanem a munkáltatói jogkör gyakorlója dönt róla.

A kormányhivatalok e jogintézmény vonatkozásában megtartották specialitásukat. Ennek megfe-lelően a kormányhivatali kormánytisztviselő a továbbképzési kötelezettségét a kormánytisztviselőt foglalkoztató **területi kormányzati igazgatási szerv**, valamint a Kormány által meghatározott továbbképzéssel teljesíti. A továbbképzés itt is tervszerűen, egyéni továbbképzési tervek alapján történik. A továbbképzés két részre tagozódik; **belső** és **közszolgálati képzésre**. A munkáltatói jogkör gyakorlója a tárgyévben meghatározott továbbképzési kötelezettség teljesítését évente tanul-mányi pontokkal tárgyév február 28-áig határozza meg. Lényeges különbség ugyanakkor a közpon-ti kormányzati igazgatási szerveknél bemutatott szabályokhoz képest, hogy a belső továbbképzések aránya legfeljebb az előírt kötelezettség 25%-a lehet.

A Kit. a kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselői számára nem teszi kötelezővé sem a **közigazgatási alapvizsga**, sem a **szakvizsga** letételét. A munkáltató döntése függvényében azonban figyelembe veheti, és közszolgálati szabályzatában, utasításában vagy határozatában rendelkezhet ezek előírásáról, mint az álláshely betöltésének **szakmai feltételeiről**.

2.2.13.8. A munkavégzés szabályai

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

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

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

Az **alapszabadság** mértéke szintén eltér a Kttv.-ben foglaltaktól, hiszen a kormánytisztviselő évi – 25 munkanap helyett – 20 munkanap alapszabadságra jogosult. A **pótszabadság** mértéke egyfelől a kormánytisztviselő által betöltött álláshely besorolásához, másfelől a munkavégzés vagy magánélet egyes körülményeihez igazodik. Utóbbi csoport tekintetében lényegében a Kttv.-ben megismert szabályait veszi át a Kit., míg az előbbi esetében, lényegesebbek a módosítások (általánosan kevesebb pótszabadság kapcsolódik a besorolási kategóriákhoz). A kormányzati igazgatási szerveknél a pótszabadság mértéke az egyes besorolási kategóriáktól függően 3-9 munkanapban került megállapításra.

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

Új jogintézménye a Kit.-nek az **otthoni munkavégzés** (eddig a Kttv. az atipikus foglalkoztatási formák között csak a távmunkavégzésről szólt). Otthoni munkavégzésre a kormánytisztviselő és a munkáltatói jogkör gyakorlójának megállapodása esetén akkor kerülhet sor, ha az ellátott feladat jellege ezt lehetővé teszi, illetve, ha elrendelése vagy lehetővé tétele nem jár a kormányzati igazgatási szerv vagy a kormánytisztviselő számára aránytalan sérelemmel.

2.2.13.9. Jogvita

A közzolgálati jogviszonyban természetesen adódhatnak helyzetek, amelyek a kormánytisztviselő és a kormányzati igazgatási szerv között vitát generálnak. Az ilyen jogviták rendezésére két fórum – a Közzolgálati Döntőbizottság, valamint a bíróság – jogosult.

A **Közzolgálati Döntőbizottság** (a továbbiakban: KDB) belső jogorvoslati fórum, amelyhez a kormánytisztviselő a kormányzati szolgálati jogviszonyból származó egyes igényének érvényesítése érdekében közzolgálati panaszt nyújthat be. A gyorsaság, a sajátos szakértelem és a költség-hatékonyság iránti igény indokolta a Közzolgálati Döntőbizottság létrehozását, amellyel lehetőség nyílik a közigazgatásban egyfajta belső – a bírósági eljárást megelőzendő – jogorvoslat igénybevételére, és ezáltal akár a bírósági eljárás elkerülésére. A kormánytisztviselő a kormányzati szolgálati jogviszonyból származó igényeinek érvényesítése érdekében úgynevezett közzolgálati panaszt nyújthat be a kormányzati igazgatási szerv ellen.

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

A jogvita feloldásának másik fóruma a **bíróság**. A bírósághoz két esetben lehet fordulni: egyrészt akkor, ha a kormánytisztviselő vagy a kormányzati igazgatási szerv nem fogadja el a KDB döntését; másrészt, ha a Közzolgálati Döntőbizottság a meghatározott határidőn belül nem bírálja el a közzolgálati panaszt. A bírósághoz a panaszt kereset formájában kell benyújtani, és az egy közigazgatási per keretében kerül elbírálásra. Megjegyzendő, hogy a munkáltató a Kit.-ből származó igényét kizárólag a bíróság előtt érvényesítheti.

2.2.13.10. Gyermeket nevelő és családot alapító kormánytisztviselőkre vonatkozó kiegészítő rendelkezések

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

2.2.14. A KÜT. HATÁLYA ALATT ÁLLÓ KÖZTISZTVISELŐKRE VONATKOZÓ SZABÁLYOZÁS

A Küt. – mint azt korábban is említettük – **különleges jogállású szervek (például a Köztársasági Elnök Hivatala vagy a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság) foglalkoztatottjainak jogállási szabályait** rögzíti.

A törvény sajátossága, hogy egyes jogintézmények tekintetében a **Kttv.**, míg mások esetében a **Kit. szabályozási megoldásait** veszi alapul.

A **Kttv.** szabályozási megoldásait tükrözi abban, hogy:

- a közszolgálati jogviszony kinevezéssel és annak elfogadásával jön létre, amely a kinevezési okmányban testesül meg;
- a kinevezés tartalmát csak a különleges jogállású szerv és a köztisztviselő közös megegyezésével lehet módosítani;
- alapul veszi a kinevezéstől eltérő foglalkoztatási formákat;
- alapul veszi az összeférhetetlenségre vonatkozó rendelkezéseket;
- alapul veszi a jogvita szabályait.

A **Kit.** szabályozási megoldásait tükrözi abban, hogy:

- bevezeti az alaplétszám fogalmát és az álláshelyalapú létszámgazdálkodást;
- átvesszi az új felmentési jogcímekeket, így az érdemtelenséget és a minőségi cserét;
- rendelkezik az elhelyezkedési korlátozásról;
- alapul veszi a teljesítményértékelés rendszerét;
- alapul veszi a munka- és pihenőidő szabályait;
- alapul veszi az illetményrendszert és az érdemelismeréseket;
- alapul veszi a felelősség szabályait.

Látható, hogy a Küt. arányosan vegyíti a korábban részletesebben ismertetett közszolgálati törvények rendelkezéseit. A Küt. kifejezett újításának tekinthető az ún. **közszolgálati munkaszerződés** bevezetése. A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága, a Gazdasági Versenyhivatal, az Országos Atomenergia Hivatal, az Integritás Hatóság, az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság és a Közbeszerzési Hatóság köztisztviselőjének közszolgálati jogviszonya közszolgálati munkaszerződéssel jön létre. Ez alapvetően rugalmasabb feltételeket biztosít a munkáltató különleges jogállású szerv és a foglalkoztatott köztisztviselő közötti megállapodásra. A közszolgálati munkaszerződésben ugyanis a felek szabadon állapodhatnak meg a köztisztviselő illetményéről, a juttatásokról, a pótszabadság mértékéről, a napi munkaidőről, illetve az általános munkarendről.

2.3. ALMODUL: KÖZSZOLGÁLATI HIVATÁSETIKA

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

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

2.3.1. AZ ETIKA, HIVATÁSETIKA FOGALMA

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

Az etika a görög éthosz (jelentése: érzület, jellem) szóból származik. „A filozófiának az erkölcs törvényeivel, az erkölcsi szokásokkal és normákkal foglalkozó ága, az erkölcs keletkezését és alakulását vizsgáló tudomány, erkölcsstan.”¹³

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

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

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

2. ábra: Közszolgálati hivatásetika

A közszolgálati hivatásetika **konceptcionális keretei:**

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

A hivatásetikai kódexek megalkotásának három funkciója:

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

¹³ Magyar Larousse Enciklopédikus Szótár, I. kötet 771. oldal, Akadémiai Kiadó Budapest, 1991.

2.3.2. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3.3. A HIVATÁSETIKA JOGI SZABÁLYOZOTTSÁGA ÉS AKTUALITÁSAI MAGYARORSZÁGON

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

2.3.3.1. A közszolgálati tisztviselőkről szóló törvényben rögzített etikai normák

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

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

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

életpályát nyújtunk, amelynek szabályai segítik a tisztviselőket a hivatalukhoz méltó, kötelességtudatos magatartás tanúsításában.”¹⁴

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

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

A **köztisztviselő** feladatait „köteles a köz érdekében a jogszabályoknak, a hivatal etikai elveknek és a vezetői döntéseknek megfelelően, az általában elvárható szakértelemmel és gondossággal, pártatlanul és igazságosan, a kulturált ügyintézés szabályai szerint ellátni”.¹⁵ A Kttv. 64. paragrafusa rögzíti a méltatlanná válás esetét, mely szerint hivatalára az a köztisztviselő méltatlan, aki olyan magatartást tanúsít – akár a hivatali munkájával (munkavégzésével), akár a köztisztviselői jogviszonyából adódó kötelezettség megszegésével összefüggésben, akár munkahelyén kívül –, amely alkalmas arra, hogy az általa betöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét, illetve a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja, és emiatt nem várható el, hogy a munkáltató a jogviszonyt fenntartsa.

A törvényben meghatározott köztisztviselői hivatásetika alapelvei:

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

¹⁴ A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény preambuluma

¹⁵ A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 76. § (1) bekezdés.

- együttműködés;
- intézkedések megtételére irányuló arányosság és a védelem.

Vezetőkre vonatkozó többlet etikai elvek:

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

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

2.3.3.2. Zöld könyv az állami szerveknél érvényesítendő etikai követelményekről

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

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

2.3.3.3. Hivatásetikai értékek

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

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

A köztisztviselők feladataikat:¹⁶

- Magyarország Alaptörvényéhez HÜEN;
- mindenképp a NEMZET ÉRDEKÉBEN;
- a köz érdekének előmozdítása iránt ELKÖTELEZETTEN;
- döntéseik, nyilatkozataik és cselekedeteik súlyának tudatában FELELŐSEN;
- a legjobb tudásuk szerint SZAKSZERŰEN;
- a rájuk bízott erőforrások kezelésében HATÉKONYAN;
- döntéseikben, nyilatkozataikban és cselekedeteikben TISZTESSÉGESEN;
- megjelenésükben és magaviseletükben MÉLTÓSÁGGAL;
- az érintettek jogainak és érdekeinek tekintetében PÁRTATLANUL;
- a jog és az erkölcs szerint is IGAZSÁGOSAN;
- a valós körülmények mérlegelése alapján MÉLTÁNYOSAN;

¹⁶ Zöld könyv az állami szerveknél érvényesítendő etikai követelményekről.

- a közérdekű célok eszközeinek megválasztásában ARÁNYOSAN;
- az érintettek jogait és jogos érdekeit VÉDVE;
- emberekre vagy azok csoportjaira vonatkozó ELŐÍTÉLETEKTŐL MENTESEN;
- vezetőik és az állampolgárok számára ÁTLÁTHATÓAN;
- minden jóhiszemű érintettel EGYÜTTMŰKÖDVE teljesítik.

Vezetői szerep betöltése esetén feladataikat ezeken túl:

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

Hivatással vállalt kötelezettségek:¹⁷

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

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

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

A Magyar Kormánytisztviselői Kar közgyűlése elsőként 2013 júniusában elfogadta a kar Hivatas-etikai Kódexét, mely 2013 szeptemberében hatályba lépett. (A legújabb kódex¹⁸ 2020-ban lépett hatályba.) A kódex részletesen tartalmazza a zöld könyv tartalmához igazodó etikai elveket, azok magyarázatát valamint az etikai eljárások rendszerét is.

A kódex szerint etikai vétség a kormánytisztviselők hivatás-etikai alapelveket vagy hivatás-etikai részletszabályokat megszegő azon cselekménye, amelyek a kormányzati igazgatásról szóló 2018.

¹⁷ Zöld könyv az állami szerveknél érvényesítendő etikai követelményekről.

¹⁸ A hatályos kódex ezen a linken érhető el: <https://www.mkk.org.hu/node/485>

évi CXXV. törvény etikai szabályaival, a Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex, valamint az Alapszabály rendelkezéseivel ellentétes és azok nem minősülnek bűncselekménynek, szabálysértésnek vagy fegyelmi vétségnek. A fentiek alapján a kar önálló kari norma rendszert alkotott, melynek önálló kari következményei (figyelmeztetés, megrovás) vannak. Az etikai vétség miatti eljárás esetében első fokon a területi etikai bizottság tagjaiból álló területi etikai tanács, másodfokon az országos etikai bizottság tagjaiból álló országos etikai tanács jár el.

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

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

3. ábra: Etikai szabályozók rendszere

2.3.4. KORRUPCIÓMEGELŐZÉS ÉS INTEGRITÁSSZEMLÉLET A KÖZSZOLGÁLATBAN

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

2.3.4.1. A korrupció fogalma

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

A **korrupció** tágabb értelemben (szociológiai megközelítés) nemkívánatos társadalmi és gazdasági jelenség, „a közérdekre káros hatással bíró és a pártatlan döntéshozatal befolyásolásának szélsőséges esete, mely aláássa a polgárok demokráciába vetett bizalmát, gyengíti a jogállamiságot, akadályozza és gátolja a gazdasági, társadalmi fejlődést, a stabilitást és a fenntartható fejlődést”.¹⁹

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

¹⁹ Európa Tanács Miniszteri Bizottsága (97) 24. sz. határozata a korrupció elleni küzdelem 20 irányelvéről.

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

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

A **hivatali korrupció** okai jellemzően:

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

2.3.4.2. Mérési módszerek

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

Mérési módszerek:

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

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

A **vizsgálati alapú** módszerek közül széleskörűen ismert a Transparency International Korrupció Érzékelési Indexe, amely a korrupció közszférában érzékelt mértéke alapján rangsorolja az országokat. A **nem vizsgálati alapú** korrupciós szintet mérő módszerek: a büntetőeljárás statisztikák, a gazdasági mutatószámok és a feketegazdaság nagyságának becslése. Az adózásra vonatkozó említett mutatószám mellett figyelmet érdemel a pénzügyi politikára gyakorolt hatáson keresztül az a korrupció mérésére tett kísérlet, amely a korrupció miatt „elfolyt” kormányzati adóbevétel nagyságát becsülte.

2.3.4.3. Antikorrupciós magyar jogi szabályozás

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

- Az Alaptörvény minden jogalany számára biztosítja az alapvető jogokat és a demokratikus normák érvényesülését.

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

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

Az európai unió költségvetési források felhasználásának hatékonyabb ellenőrzését ellátó intézményrendszer létrehozását erősítő intézményeket hozott létre a jogalkotó 2022-ben. Autonóm

államigazgatási szervként létrejött az Integritás Hatóság²⁰ és az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság²¹, illetve az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter munkaszervezetében a Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság²².

2.3.4.4. Nemzetközi együttműködés

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

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

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

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

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

²⁰ Lásd: Az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvény.

²¹ Lásd: Az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságról és a kondicionalitási eljárás eredményes lezárása érdekében az Európai Bizottság kérésére elfogadott egyes törvények módosításáról szóló 2022. évi XLIV. törvény.

²² Kit. 29/B. §.

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

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

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



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

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

2.3.4.5. Az integritás fogalma

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

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

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

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

A szervezetnél zajló folyamatokat úgy kell megtervezni, hogy

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

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

2.3.4.6. *Integritáspolitikai és integritásirányítás*

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

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

Az integritásirányítási rendszer öt eleme:

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

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

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

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

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

A közzsférában a kár fogalma:

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

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

Az integritás veszélyeztetettségét növelik az alábbi körülmények:

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

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

A fentiekkel összhangban kiemelendő, hogy a megelőző (preventív) antikorrupciós szakpolitika nagyobb hangsúlyt kapott az elmúlt években: a jogszabályi rendelkezések biztosítják az etikai megújulás alapjait, melynek további kiemelt eszközei a zöld könyv tartalmi összhangjával megalkotott etikai kódexek. A korrupció megelőzése minden tisztviselő kötelessége, ezáltal biztosítható a köz érdekében való hatékony fellépés és munkavégzés, mely a rendszert működtető adófizető állampolgárok javát szolgálja. A hivatásrendek sajátosságaihoz illeszkedő etikai kódexek egységes, hazai

és nemzetközi viszonylatban is kiemelt, elfogadott etikai elvek mentén szabályozzák a közzolgálati hivatali kultúrát, a tisztviselők mindennapjait. A hivatali korrupció és integritásmenedzsment téma központi, egységes keretek mentén történő, szabályozott kezelése lehetőséget ad arra, hogy a megelőzés kerüljön fókuszba, biztosítva a közérdek, a közjó érvényesítését a szolgáltatásorientált közzolgálati működés során.

2.4. ALMODUL: KÖZIGAZGATÁSI JOGALKALMAZÁS ÉS HATÓSÁGI ELJÁRÁS

2.4.1. KÖZIGAZGATÁSI JOGALKALMAZÁS

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

A bírói, bírósági jogalkalmazás

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

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

A közigazgatási jogalkalmazás ezzel szemben más rendeltetésű:

- ahogyan említettük, a közigazgatási szervek egyik legfontosabb feladata, hogy a jogszabályokat betartassa másokkal, vagyis azok címzettjeivel. A legtöbb esetben a jogalanyok **önkéntes jogkövetés** útján maguk végrehajtják a jogszabályokat, azonban néha előfordul, hogy **a közigazgatásnak be kell avatkozni**, annak érdekében, hogy a jogszabályokat betartsák azok, akikre a jogszabály vonatkozik, vagyis a közigazgatásnak van egy **kvázi jogkikényszerítő** szerepe is;

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

A közigazgatási jogalkalmazási folyamat három fő szakaszra osztható:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A közigazgatási hatósági tevékenységek fajtái az alábbiak:

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

2.4.2. A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁS

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

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

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

A közigazgatási eljárás **egy három szakaszos eljárás**: az első szakasza **az alapeljárás**, vagy más néven elsőfokú eljárás, amely az eljárásnak mindig eleme, azaz az eljárás állandó szakasza. Ezt követheti a **jogorvoslati szakasz**, amennyiben az arra jogosult valamilyen jogorvoslati eljárást kezdeményez, illetve harmadik szakaszként a **végrehajtási szakasz**, amelyre szintén csak bizonyos

feltételek fennállása esetén kerül sor. Ez a két utóbbi szakasz a közigazgatási eljárás úgynevezett lehetséges szakaszai.

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

Tekintsük át röviden az Ákr.-ben nevesített alapelveket:

- a) **jogszerűség elve:** az Ákr. leszögezi, hogy a közigazgatási hatóság **jogszabály felhatalmazása alapján, hatáskörét a jogszabály keretei között, rendeltetésszerűen gyakorolva jár el.** A hatóság a hatásköre gyakorlása során
- a szakszerűség,
 - az egyszerűség,
 - az ügyféllel való együttműködés és
 - a jóhiszeműség követelményeinek megfelelően,
 - a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményét megtartva, indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül,
 - a jogszabályban meghatározott határidőn belül, észszerű időben jár el.²³
- b) **A hivatalbóliség elve** vagy más néven ex officio alapelve szerint a hatóság a kizárólag kérelemre indítható eljárások kivételével hivatalból eljárást indíthat, a kérelemre indult eljárást jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén folytathatja. Hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét, valamint az Ákr. keretei között felülvizsgálhatja a saját és a felügyelete alá tartozó hatóság döntését és eljárását.²⁴
- c) **A hatékonyság elve** szerint a hatóság a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az eljárás valamennyi résztvevőjének a legkevesebb költséget okozza, és – a tényállás tisztázására vonatkozó követelmények sérelme nélkül, a fejlett technológiák alkalmazásával – az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.²⁵
- d) **Az ügyfélre vonatkozó alapelvek** egy alapelvecsoportot képeznek: ebben az alapelvecsoportban – a címével ellentétben – nem csak az ügyfélre, hanem az eljárás egyéb résztvevőjére nézve is találhatunk alapelveket. Az Ákr. ugyanis kimondja, hogy az ügyfél az eljárás során **bármikor nyilatkozatot, észrevételt tehet**, illetve a hatóság biztosítja az ügyfél, továbbá a tanú, a hatósági tanú, a szakértő, a tolmács, a szemletárgy birtokosa és az ügyfél képviselője – vagyis az eljárás egyéb résztvevője – számára, hogy **jogaikat és kötelezettségeiket megismerhessék, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását.**²⁶
- e) **A jóhiszeműség elve és a bizalmi elv** alapján az Ákr. kimondja, hogy az eljárás **valamennyi résztvevője köteles jóhiszeműen eljárni és a többi résztvevővel együttműködni.** Ezen túlmenően **senkinek a magatartása nem irányulhat a hatóság megtevesztésére vagy a döntéshozatal, illetve a végrehajtás indokolatlan késleltetésére.**²⁷

²³ Ld. Ákr. 2. §-át.

²⁴ Ld. Ákr. 3. §-át.

²⁵ Ld. Ákr. 4. §-át.

²⁶ Ld. Ákr. 5. §-át.

²⁷ Ld. Ákr. 6. §-át.

Szintén nagyon fontos kérdés, hogy kinek kell az Ákr. rendelkezéseit alkalmaznia, betartania. Erre a **hatály** ad megfelelő választ: a jogszabály hatálya mindig azt mutatja meg azt, hogy egy adott jogszabályt milyen körben kell alkalmazni, vagyis, milyen jogalanyokra, személyekre, szervezetre vonatkozóan állapít meg jogokat és kötelezettségeket (személyi és szervei hatály, együtt: alanyi hatály), milyen életviszonyokra vonatkozó szabályokat tartalmaz (tárgyi hatály), milyen területen (területi hatály) és milyen időben (időbeli hatály) érvényesek a rendelkezései.²⁸

Ennek megfelelően a hatály fajtái:

- a) tárgyi;
- b) alanyi;
- c) területi;
- d) időbeli.

a) A **tárgyi hatály** alapján dönthető el, hogy milyen típusú ügyek tartoznak az Ákr. hatálya alá.

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

A törvény alkalmazásában **hatósági ügy** az, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tény, állapotot, adatot igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti.²⁹

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

- a) a szabálysértési eljárásra,
- b) a választási eljárásra, a népszavazás kezdeményezésére és a népszavazási eljárásra,
- c) az adó-, valamint vámigazgatási eljárásra,
- d) a menekültügyi és idegenrendészeti, valamint – az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével – az állampolgársági eljárásra,
- e) a versenyfelügyeleti eljárásra, és
- f) a Magyar Nemzeti Banknak a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 4. § (2) és (5)–(9) bekezdéseiben, valamint a bizalmi vagyonkezelőkről és a tevékenységük szabályairól szóló 2014. évi XV. törvényben meghatározott feladatköreivel összefüggő hatósági eljárásokra.³⁰

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

- az olyan ágazati eljárásokra, amelyek nem tartoznak a kivett eljárások csoportjába, az Ákr. lehetővé teszi, hogy az adott ágazatra vonatkozóan **az Ákr.-től eltérő, speciális ágazati szabályokat állapítsanak meg**, de csak abban az esetben, ha azt **az Ákr. kifejezetten megengedi**;
- miniszteri rendelet kivételével jogszabály az Ákr. szabályaival összhangban álló, kiegészítő eljárási rendelkezéseket állapíthat meg.³¹

²⁸ BOROS Anita: *Közérthető hatósági eljárás*. Complex Kiadó 2012, 43.

²⁹ Ld. Ákr. 7. §-át.

³⁰ Ld. Ákr. 8. § (1) bekezdését.

³¹ Ld. Ákr. 8. § (2)-(3) bekezdését.

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

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

Az Ákr. alapján **hatóság** az:

- a szerv,
- szervezet vagy
- személy, amelyet (akit)
- törvény,
- kormányrendelet vagy
- önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel vagy
- jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki.³²

A másik főszemélyünk **az ügyfél**:

- az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek)
- jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti,
- akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy
- akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak.³³

A fenti **fő szabály mellett** az Ákr. nevesíti az úgynevezett **ex lege** ügyfélfogalmat is: ez azt jelenti, hogy törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja az olyan személyek és szervezetek körét, akik (amelyek) a jogszabály erejénél fogva ügyfélnek minősülnek.³⁴

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

d) Az időbeli hatály azt mutatja meg, hogy mikortól kell alkalmazni az adott jogszabályt. Az Ákr. hatálybalépésre vonatkozó rendelkezései szerint a törvény 2018. január 1. napján lépett hatályba, korábbi közigazgatási eljárási törvényünk ezzel együtt hatályát veszítette.³⁵

Érdemes kiemelnünk emellett az Ákr. átmeneti rendelkezéseit is, amelyek szerint a törvény rendelkezéseit a hatálybalépését követően indult és a megismételt eljárásokban kell alkalmazni, míg a végrehajtásra vonatkozó rendelkezéseket a törvény hatálybalépésekor még el nem rendelt, és a törvény hatálybalépésekor folyamatban lévő végrehajtási eljárásokra is alkalmazni kell. Az Ákr. átmeneti rendelkezései azzal egészültek ki, hogy az Ákr. 116. § (2) bekezdésének a) pontját (azaz

³² Ld. Ákr. 9. §-át.

³³ Ld. részletesen: BOROS Anita: *A közigazgatási hatósági eljárás kézikönyve*. Budapest, Menedzser Praxis Kiadó, 2013. III. fejezet.

³⁴ Ld. Ákr. 10. §-át.

³⁵ Ld. Ákr. 141. §-át.

– a képviselő-testület kivételével – a helyi önkormányzat szerve által hozott határozat elleni fellebbezésre vonatkozó új szabályozást) a 2020. március 1. napját követően indult és a megismételt eljárásokban kell alkalmazni.³⁶

2.4.2.2. Az elsőfokú eljárás

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

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

a) Hatáskör és illetékesség vizsgálata

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

- a **hatáskör** mindig arra a kérdésre ad választ, hogy valamely ügycsoportban **milyen típusú** és milyen szintű közigazgatási szerv jár el.³⁷ A hatáskört mindig jogszabály határozza meg;
- **az illetékesség** azt mutatja meg, hogy **az azonos hatáskörű hatóságok közül melyik** jár el. Azt, hogy pontosan mit értünk „melyik” alatt és hogyan lehet azt a bizonyos egy hatóságot kiválasztani, az úgynevezett **illetékességi okok** alapján tudjuk eldönteni.

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

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

Amennyiben a fenti szabályok alapján **nem állapítható meg** az illetékes hatóság, a kérelmező ügyfél választása szerint lakóhelye vagy tartózkodási helye, illetve székhelye, telephelye vagy fióktelepe szerint illetékes hatóság jár el.³⁸

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

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

Ha a hatóság az eljárási kötelezettségének – a jogszerű hallgatás esetét kivéve – az ügyintézési határidőn belül **nem tesz eleget**, vagyis **jogellenesen hallgat**, a jogszabályban meghatározott **felügyeleti szerve az eljárás lefolytatására utasítja**. Ha nincs felügyeleti szerv, vagy az nem intézkedik, az eljárás lefolytatására a **közigazgatási perben** eljáró bíróság kötelezi a hatóságot.³⁹

³⁶ Ld. Ákr. 143. § (1)-(2) és (2a) bekezdését.

³⁷ BOROS Anita: i.m. *Közérthető közigazgatási hatósági eljárás*. 74. Ld. még: TOLDI Ferenc: *Az államigazgatási rendelkezések megsemmisítése és megváltoztatása*. Budapest, KJK 1965. 90.

³⁸ Ld. Ákr. 16. § (1)-(2) bekezdését.

³⁹ Ld. Ákr. 15. §-át.

Az eljáró közigazgatási hatóságok között előfordulhat úgynevezett **hatásköri, illetékességi vita** is. Ez közelebbről azt jelenti, hogy ugyanabban az ügyben több hatóság állapította meg hatáskörét és illetékességét (ebben az esetben **pozitív összeütközésről** beszélünk), vagy több hatóság állapította meg hatáskörének és illetékességének hiányát, és emiatt az eljárás nem indulhat meg vagy nincs folyamatban (ebben az esetben **negatív összeütközésről** beszélünk), vagy ha több illetékes hatóság előtt indult az eljárás, és a megelőzés alapján nem lehet eldönteni, hogy melyik hatóság jogosult az eljárásra.⁴⁰

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

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

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

- illetékességi összeütközés esetén a legközelebbi közös felügyeleti szerv, ennek hiányában a vita eldöntését kérő hatóság működési területe szerint illetékes fővárosi és vármegyei kormányhivatal öt napon belül,
- hatásköri összeütközés esetén a közigazgatási bíróság jelöli ki.⁴¹

b) a kizárás szabályai

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

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

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

- az ügy elintézéséből kizárt az a személy, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, az eljárás egyéb résztvevője és a támogató;
- az ügy másodfokú elintézéséből kizárt, aki az ügy elintézésében első fokon részt vett.
- a hatóság kizárása kapcsán az Ákr. kimondja, hogy az ügy elintézéséből kizárt az a hatóság, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti. A hatóság azonban nem válik kizárttá azért, mert a határozatban megállapított fizetési kötelezettség teljesítése az általa megjelölt számlára történik.
- a jegyző kizárt annak az ügynek az elintézéséből, amelyben az illetékességi területének az önkormányzata, annak szerve vagy a polgármester ügyfél.
- Az ügy elintézéséből kizárt az a hatóság, amelynek vezetőjével szemben kizárási ok merül fel.⁴²

⁴⁰ Ld. Ákr. 18. § (1) bekezdését.

⁴¹ Ld. Ákr. 18. § (2)–(3) bekezdését.

⁴² Ld. Ákr. 22–23. §-át.

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

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

Az Ákr. szerint az ügyfél kérelmével addig az időpontig rendelkezhet (azaz azt módosíthatja, visszavonhatja), amíg a tárgyában hozott döntés közlése iránt a hatóság nem intézkedik, ha törvény vagy kormányrendelet későbbi időpontot nem állapít meg.⁴³

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

Ennek megfelelően az Ákr. kimondja, hogy a hivatalbóli eljárásokban **az Ákr.-nek a kérelemre induló eljárásokra vonatkozó rendelkezéseit a hivatalbóli eljárásokra vonatkozó fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.**⁴⁴

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

a) a kérelem előterjesztésének szabályai

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

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

Az eljárás a kérelemnek az eljáró hatósághoz történő **megérkezésének időpontjában** indul. Ezt azért is fontos kiemelni, mert az eljárás megkezdéséhez számos további jogkövetkezményt fűz a törvényünk.

Az Ákr. a kérelem **alapvető tartalmi elemeit** is meghatározza. Ennek megfelelően, ha jogszabály további követelményt nem állapít meg, a kérelem tartalmazza az ügyfél és képviselője **azonosításához szükséges adatokat és elérhetőségét.**⁴⁵

Nem kérhető az ügyféltől

- szakhatósági állásfoglalás vagy előzetes szakhatósági állásfoglalás csatolása, és
- az ügyfél azonosításához szükséges adatok kivételével olyan adat, amely nyilvános, vagy amelyet jogszabállyal rendszeresített közhiteles nyilvántartásnak tartalmaznia kell.⁴⁶

Amennyiben a kérelem a jogszabályban foglalt követelményeknek nem felel meg, az Ákr. lehetővé teszi **hiánypótlás** alkalmazását.

⁴³ Ld. Ákr. 35. §-át.

⁴⁴ Ld. Ákr. 103. § (1) bekezdését.

⁴⁵ Ld. Ákr. 36–37. §-át.

⁴⁶ Ld. Ákr. 36. § (2) bekezdését.

A hiánypótlási felhívás kibocsátása során figyelembe kell venni az alábbi szabályokat:

- az eljáró hatóságnak határidőt kell megjelölnie a mulasztás pótlására,
- az eljáró hatóságnak figyelmeztetnie kell a kérelem benyújtóját a mulasztás jogkövetkezményeire, nevezetesen arra, hogy az eljárást megszünteti, ha a kérelmező ügyfél a hatóság felhívására nem nyilatkozik, és ennek hiányában a kérelem nem bírálható el, és az eljárást hivatalból nem folytatja,
- arra, hogy a mulasztás pótlására – ha ágazati törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – egy ízben kerülhet sor.⁴⁷

Itt érdemes szólnunk az úgynevezett **kapcsolódó eljárásról** is, amelynek az a rendeltetése, hogy olyan esetekben, ahol több egymásra épülő eljárásra kerül sor (például egy gyermek születése során intézendő, a különböző ellátások igénybe vételéhez szükséges ügyek).⁴⁸

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

- az eljárás megindításának jogszabályban meghatározott valamilyen előfeltétele hiányzik, és az Ákr. ahhoz más jogkövetkezményt nem fűz, vagy
- az ugyanannak a jognak az érvényesítésére irányuló kérelmet a bíróság vagy a hatóság érdemben már elbírálta, és a kérelem tartalma, valamint az irányadó jogi szabályozás nem változott (ezt hívjuk **res iudicatanak**, vagyis **ítélt dolognak**).⁴⁹

Ezzel szemben a hatóság **a kérelmet visszautasíthatja**, ha azt nem az előírt formában terjesztették elő. Ilyenkor lehetőség van arra, hogy a kérelmező a kérelmét öt napon belül az előírt formában ismételten előterjessze és a hatóság az eljárást teljes eljárásban folytassa le, azzal, hogy a kérelmet az eredeti benyújtáskor előterjesztettnek kell tekinteni, de az ügyintézési határidőt az ismételt benyújtást követő naptól kell számítani.⁵⁰

A kérelem kapcsán végezetül nem szabad megfeledkeznünk arról sem, hogy azt a hatóságnak mindig **a tartalma alapján** kell elbírálnia, még akkor is, ha az ügyfél azt nem kérelemnek hívja, hanem beadványnak, levélnek, dokumentumnak stb.⁵¹

b) Az eljárás típusai az Ákr. szerint

Az Ákr. az eljárás három fajtáját különbözteti meg:

- az automatikus döntéshozatali eljárást,
- a sommás eljárást, illetve
- a teljes eljárást.⁵²

Automatikus döntéshozatalnak van helye, ha

- azt törvény vagy kormányrendelet megengedi,
- a hatóság részére a kérelem benyújtásakor minden adat rendelkezésére áll, vagy azokat automatikus információátvétel útján meg tudja szerezni,

⁴⁷ Ld. Ákr. 44. §-át.

⁴⁸ Ld. Ákr. 45. §-át.

⁴⁹ Ld. Ákr. 46. § (1) bekezdését.

⁵⁰ Ld. Ákr. 46. § (2) bekezdését.

⁵¹ Ld. Ákr. 38. §-át.

⁵² Ld. Ákr. 39. §-át.

- a döntés meghozatala mérlegelést nem igényel, és
- nincs ellenérdekű ügyfél.⁵³

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

- a hiánytalanul előterjesztett kérelem és mellékletei, valamint a hatóság rendelkezésére álló adatok alapján a tényállás tisztázott és
- nincs ellenérdekű ügyfél.⁵⁴

Ha a hatóság megállapítja, hogy bármelyik, fent említett feltétel nem áll fenn, a sommás eljárás szabályait mellőzi, és teljes eljárásra tér át.⁵⁵

A sommás eljárás bizonyos esetekben átfordulhat teljes eljárássá, mégpedig akkor, ha az ügyfél erre irányuló felhívás nélkül terjeszt elő új bizonyítékot, vagy tesz bizonyítási indítványt. Ilyenkor ezt a hatóság az ügy teljes eljárásban való lefolytatása iránti kérelemnek tekinti, és a kérelmet teljes eljárásban bírálja el.⁵⁶

Emellett ha az automatikus döntéshozatali eljárásban és a sommás eljárásban hozott döntéssel szemben fellebbezésnek nincs helye, a döntés közlését követő öt napon belül az ügyfél kérheti, hogy a hatóság a kérelmét ismételten, teljes eljárásban bírálja el.⁵⁷

Az ügyintézési határidő

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

Az általános ügyintézési határidő:

- **automatikus döntéshozatal esetén huszonnégy óra,**
- **sommás eljárásban nyolc nap,**
- **teljes eljárásban hatvan nap.**⁵⁸

A teljes eljárás vonatkozásában meghatározott ügyintézési határidőnél **hosszabb határidőt ugyanis csak törvény** írhat elő. Ez olyan esetben fordul elő, amikor az ágazati törvény valamilyen hosszadalmas, bonyolultabb eljárás szabályozása érdekében eltér az Ákr. általános szabályaitól. Természetesen az kedvező lehet az ügyfélre nézve, ha az ügyében az Ákr.-ben meghatározott határidőknél **rövidebbet** határoz meg valamilyen jogi norma, ezért ilyenkor ez a jogi norma bármilyen **jogszabály** lehet.

A fentiekben nevesített határidők **a döntés közlését** is magukban foglalják.⁵⁹

Speciális határidőket állapít meg az Ákr. arra az esetre, amennyiben a hatóság testületi szerv, vagy az adott jogviszony soron kívüli intézkedést igényel: amennyiben ugyanis a hatóság **testületi szerv**, a hatáskörébe tartozó ügyben az ügyintézési határidőn belül, vagy ha ez nem lehetséges, a határidő letelte utáni első testületi ülésen határoz.⁶⁰

⁵³ Ld. Ákr. 40. §-át.

⁵⁴ Ld. Ákr. 41. § (1) bekezdését.

⁵⁵ Ld. Ákr. 41. § (2) bekezdését.

⁵⁶ Ld. Ákr. 41. § (3) bekezdését.

⁵⁷ Ld. Ákr. 42. §-át.

⁵⁸ Ld. Ákr. 50. § (1)-(2) bekezdését.

⁵⁹ Ld. Ákr. 50. § (3)-(4) bekezdését.

⁶⁰ Ld. Ákr. 50. § (7) bekezdését.

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

- a kiskorú ügyfél érdekeinek veszélyeztetettsége indokolja,
- életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet elhárítása indokolja,
- a hatóság ideiglenes biztosítási intézkedést rendelt el, vagy
- a közbiztonság, a közrend vagy a nemzetbiztonság érdekében egyébként szükséges.⁶¹

Az ügyintézési határidőbe nem számít be

- az eljárás felfüggesztésének, szünetelésének és
- az ügyfél mulasztásának vagy késedelmének időtartama.⁶²

Az általános ügyintézési határidőn túl az Ákr. rendelkezik az úgynevezett **belső határidő** kérdéséről is: ha ugyanis ágazati törvény vagy kormányrendelet valamely eljárási cselekmény teljesítésének határidejéről nem rendelkezik, a hatóság, az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője **azonnal, de legkésőbb nyolc napon belül** gondoskodik arról, hogy az eljárási cselekményt teljesítse vagy a végzést meghozza.⁶³

Amennyiben a határidőből **kevesebb, mint tizenöt nap van hátra**, a további eljárási cselekményeket soron kívül kell elvégezni.⁶⁴

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

- a napokban megállapított határidőbe nem számít bele a határidő kezdetére okot adó cselekmény vagy körülmény bekövetkezésének, a közlésnek, a kézbesítésnek, a hirdetmény honlapon történő közzétételének és levételének, valamint a közhírré tétel napja;
- a hónapokban vagy években megállapított határidő azon a napon jár le, amely számánál fogva megfelel a kezdőnapnak, ha pedig ez a nap a lejárati hónapjában hiányzik, a hónap utolsó napján;
- az órákban megállapított határidő az okot adó cselekményt követő óra első percében kezdődik;
- ha a határidő utolsó napja olyan nap, amelyen a hatóságnál a munka szünetel, a határidő – az ügyintézési határidő kivételével – a következő munkanapon jár le;
- a postán küldött beadvány és megkeresés előterjesztési ideje a postára adás napja. A határozott naphoz kötött jogszerzés a nap kezdetén következik be. A határidő elmulasztása vagy a késedelem jogkövetkezménye a határidő utolsó napjának elteltével áll be;
- a határidőt kétség esetén megtartottnak kell tekinteni.⁶⁵

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

- határidőben nem utasítja vissza a kérelmet, nem szünteti meg az eljárást, nem dönt érdemben, nem függeszti fel vagy szünetelteti az eljárást,
- az ügyintézési határidőt túllépi, vagy
- az automatikus döntéshozatal, vagy a sommás eljárás szabályait indokolatlanul mellőzi,
- az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetéknek vagy az illetékekről szóló törvény szerinti közigazgatási hatósági eljárásokért, vagy igazgatási jellegű szolgáltatások igénybevételért

⁶¹ Ld. Ákr. 50. § (8) bekezdését.

⁶² Ld. Ákr. 50. § (5) bekezdését.

⁶³ Ld. Ákr. 50. § (6) bekezdését.

⁶⁴ Ld. Ákr. 50. § (9) bekezdését.

⁶⁵ Ld. Ákr. 52. §-át.

fizetett igazgatási szolgáltatási díjnak (a továbbiakban: díj) megfelelő összeget, ennek hiányában tízezer forintot megfizet a kérelmező ügyfélnek, aki mentesül az eljárási költségek megfizetése alól is.

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

Az igazolási kérelemről az a hatóság dönt, amelynek eljárása során a mulasztás történt. Amennyiben a hatóság az igazolási kérelemnek helyt ad, az ügyfelet olyan helyzetbe kell hozni, mintha mulasztásra nem is került volna sor, ezért a határidő elmulasztása esetén az igazolási kérelemmel egyidejűleg pótolni kell az elmulasztott cselekményt is, ha ennek feltételei fennállnak, illetve az elmulasztott határnapot vagy határidőt megtartottnak tekinti, ezért ha szükséges, a döntését módosítja vagy visszavonja, illetve egyes eljárási cselekményeket megismétel.⁶⁶

c) a szakhatóság közreműködése

Számos olyan eljárás ismeretes, amely több ágazati szerv véleményének, álláspontjának a megismerését is megköveteli. Az ilyen eljárások során az eljáró hatóság mellett, annak döntésének az érvényességéhez szükség van arra is, hogy a bizonyos jogszabályokban meghatározott szakhatóságokat megkeresse, azok az általuk képviselt szakigazgatási terület jogszabályi rendelkezéseire figyelemmel az álláspontjukat egy szakhatósági állásfoglalás formájában kifejtsek.⁶⁷

Ebben a szakhatósági állásfoglalásban a szakhatóságok azt fogják kifejtetni, hogy az adott szakhatóságra irányadó ágazati jogszabályok alapján teljesíthető-e az ügyfél kérelme, és ha igen milyen feltételekkel. Nem kell a szakhatóságot megkeresni, ha a kérelmet vissza kell utasítani.⁶⁸

Az ilyen együttműködés azonban jogilag egy igen komoly együttműködés az eljáró hatóság és a szakhatóság között, hiszen az eljáró hatóságnak kötelező igénybe vennie a szakhatóságot, ha **törvény vagy a szakhatóságok kijelöléséről szóló kormányrendelet előírja, illetve a szakhatósági állásfoglalás kötelező az eljáró hatóságra nézve.**⁶⁹ A szakhatóság döntése önállóan nem, csak az eljárást befejező döntés elleni jogorvoslat keretében támadható meg.⁷⁰

A szakhatósági állásfoglaláshoz jelentős jogkövetkezmények fűződnek, így

- ha a szakhatóság utóbb észleli, hogy **állásfoglalása jogszabályt sért**, állásfoglalását a hatóság határozatának vagy az eljárást megszüntető végzésének véglegessé válásáig egy ízben módosíthatja;
- amennyiben a szakhatóság állásfoglalását **az eljáró hatóság mégis mellőzi**, a szakhatóság az erről való tudomásszerzést követően egyeztet a hatósággal, ennek eredményéhez képest adja ki állásfoglalását.⁷¹

⁶⁶ Ld. Ákr. 53.-54. §-át.

⁶⁷ Ld. ehhez: Szilvássy György Péter: A közigazgatási hatósági eljárás. i.m. 184-185.

⁶⁸ Ld. Ákr. 55. § (3) bekezdését.

⁶⁹ Ld. Ákr. 55. § (1) bekezdését.

⁷⁰ Ld. Ákr. 55. § (4) bekezdését.

⁷¹ Ld. Ákr. 56. §-át.

Olyan eset is előfordulhat, hogy az eljárás során az eljáró hatóság több szakhatósággal is együttműködik, ezért erre az esetre az Ákr. előírja, hogy az igénybe veendő szakhatóságok az állásfoglalás(ok) kialakításához szükséges előzetes kérdéseket egymással egyeztetve döntenek el, nem pedig az eljáró hatóságnak kell a szakhatóságok közötti esetleges ellentmondásokat feloldania.⁷²

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

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

A kérelemhez egy évnél nem régebbi előzetes szakhatósági állásfoglalás csatolható be, ha törvény vagy kormányrendelet más időtartamot nem állapít meg.⁷³

Az eljáró hatóságnak a kérelemmel benyújtott előzetes szakhatósági állásfoglalást szakhatósági állásfoglalásként kell figyelembe vennie. Végezetül ki kell emelnünk, hogyha az Ákr. eltérően nem rendelkezik, a szakhatóságra a hatóságra, a szakhatóság állásfoglalására a döntésre vonatkozó rendelkezéseket megfelelően kell alkalmazni.⁷⁴

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

d) A nyelvhasználat szabályai

A közigazgatási hatósági eljárás a hazai hatóságokra vonatkozó eljárási szabályokat határozza meg. Ebből következően nem meglepő, hogy az Ákr. fő szabálya szerint **Magyarországon a közigazgatási hatósági eljárás hivatalos nyelve a magyar.**⁷⁵

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

- ahogyan arra már utaltunk, előfordulhat, hogy külföldön jár el magyar hatóság: amennyiben a konzuli tisztviselő és a külpolitikáért felelős miniszter eljárására kerül sor, az eljárás során **más nyelv használata** is lehetséges;
- a települési, a területi és az országos nemzetiségi önkormányzat testülete **határozatában** meghatározhatja a hatáskörébe tartozó hatósági eljárás **magyar nyelv melletti hivatalos nyelvét**;
- a nemzetiségi szervezet nevében eljáró személy, valamint az a természetes személy, aki a nemzetiségek jogairól szóló törvény hatálya alá tartozik,⁷⁶ **a hatóságnál használhatja nemzetiségi nyelvét.** Emellett a nemzetiségi nyelven benyújtott kérelem tárgyában hozott

⁷² Ld. Ákr. 55. § (5) bekezdését.

⁷³ Ld. Ákr. 57. §-át.

⁷⁴ Ld. Ákr. 55. § (2) bekezdését.

⁷⁵ Ld. Ákr. 20. § (1) bekezdését.

⁷⁶ A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény értelmében nemzetiség minden olyan – Magyarország területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, a lakosság többi részétől saját nyelve, kultúrája és hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul. A nemzetiségeket az 1. melléklet sorolja fel. Eszerint a törvény értelmében nemzetiségnek minősül: a bolgár, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a roma, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán.

magyar nyelvű döntést a hatóság az ügyfél kérésére a kérelemben használt nyelvre lefordítja. Ha a hatóság döntésének magyar és idegen nyelvű szövege között eltérés van, a magyar nyelvű szöveget kell hitelesnek tekinteni.

- A hatósági igazolvány, hatósági bizonyítvány kiállítására és a hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés módjára **jogszabály eltérő nyelvhasználati szabályokat** állapíthat meg;
- amennyiben a hatóság **nem magyar** állampolgár, a magyar nyelvet nem ismerő természetes személy ügyfél ügyében magyarországi tartózkodásának tartama alatt **hivatalból** indít azonnali eljárási cselekménnyel járó eljárást, vagy a természetes személy ügyfél azonnali jogvédelemért fordul a magyar hatósághoz, a hatóság gondoskodik arról, hogy az ügyfelet ne érje joghátrány a magyar nyelv ismeretének hiánya miatt. Amennyiben ezek a feltételek nem állnak fenn, a magyar nyelvet nem ismerő ügyfél – a fordítási és tolmácsolási költség előlegezése és viselése mellett – kérheti, hogy **a hatóság bírálja el az anyanyelvén vagy valamely közvetítő nyelven megfogalmazott kérelmét.**⁷⁷

e) A képviselet szabályai

A **képviselet** rendeltetése, hogy az ügyfél megfelelően helyettesítve legyen az eljárásban, amennyiben szükséges.

A közigazgatási hatósági eljárásban **a képviseletnek három formáját** különböztetjük meg:

- a törvényes,
- a meghatalmazotti,
- az ügygondnoki képviseletet.

A **törvényes képviselet** a törvény erejénél fogva (ex lege) keletkezik, ahhoz nem szükséges meghatalmazás vagy más, az ügyféltől származó jogi aktus.

Képviseleti jogot **meghatalmazással** is lehet létesíteni. A meghatalmazás képviseleti jogot létesítő egyoldalú jognyilatkozat. A meghatalmazás lehet **általános**, minden eljárási cselekményre, azaz **a teljes eljárásra kiterjedő**, vagy csak **egyes eljárási cselekményekre irányuló**. A teljes hatósági eljárásra vonatkozó meghatalmazás kiterjed az eljárással kapcsolatos minden nyilatkozatra és cselekményre, ideértve a biztosítási intézkedést és a végrehajtási eljárást is.⁷⁸

Emellett a természetes személy ügyfél részére, akinek nincs képviselője és ismeretlen helyen tartózkodik, vagy nem tud az ügyben eljárni, az eljáró hatóság gondoskodik **ügygondnok** kirendeléséről.⁷⁹

f) A tényállás tisztázása és a bizonyítás

A **tényállás tisztázása** egy logikai művelet, a tényállásoknak pedig alapvetően két fajtáját különböztetjük meg: a törvényi, vagy más néven a jogszabályban megfogalmazott és a történeti tényállást, vagyis az adott egyedi ügyben ténylegesen megvalósuló tényállást. A tényállás tisztázása során mindig a törvényi tényállás tényeinek a párját kell megtalálnunk a történeti tényállás tényei között.⁸⁰

⁷⁷ Ld. Ákr. 20-21. §-át.

⁷⁸ Ld. Ákr. 14. § (2) bekezdését.

⁷⁹ Ld. Ákr. 13. § (8) bekezdését.

⁸⁰ Boros Anita: Közérthető közigazgatási hatósági eljárás, Budapest, Complex Kiadó, 2012, 150.

A tényállás tisztázásának Ákr.-ben nevesített legfontosabb szabályai az alábbiak:

- ha a döntéshozatalhoz nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok, a hatóság **bizonyítási eljárást** folytat le;
- a hatósági eljárásban **minden olyan bizonyíték felhasználható**, amely a tényállás tisztázására alkalmas;
- **nem használható fel** bizonyítékként a hatóság által, jogszabálysértéssel megszerzett bizonyíték;
- a hatóság által **hivatalosan ismert és a köztudomású tényeket** nem kell bizonyítani;
- a hatóság szabadon választja meg **a bizonyítás módját**, és a rendelkezésre álló bizonyítékokat **szabad meggyőződése** szerint értékeli;
- törvény vagy kormányrendelet közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján, meghatározott ügyekben **kötelezővé teheti valamely** okirat vagy más irat bizonyítási eszközként történő alkalmazását.⁸¹

Vannak olyan tények is, amelyek nem szorulnak külön bizonyításra: ezek a hatóság által **hivatalosan ismert és a köztudomású tények**.

Hivatalosan ismertnek tekintjük azokat a tényeket, amelyekről az eljáró szerv vezetőjének vagy ügyintézőjének munkaköri kötelezettségének teljesítéséből kifolyólag tudomása van vagy tudomást szerezhet (például valaki gondnokság alatt áll).⁸²

Köztudomású ezzel szemben az a tény, amely bizonyos körben az emberek nagy része előtt olyan mértékben ismeretes, hogy azt mindenki valószínűleg fogadhatja el.

Az Ákr. az alábbi bizonyítási eljárások, bizonyítékok szabályait mutatja be részletesebben:

- az ügyfél nyilatkozata;
- a tanúbizonyítás;
- bizonyítás irattal;
- a szemle mint bizonyítási módszer;
- bizonyítás szakértő közreműködésével.

g) A hatóság döntései

Az Ákr. szerint a döntéseknek két általános fajtáját különböztetjük meg, a határozatot és a végzést. A két döntéstípus között a jellegét tekintve van különbség, ugyanis a hatóság **az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során hozott egyéb esetekben pedig végzést bocsát ki**.⁸³

Az Ákr. kiemeli, hogy a döntés fő szabály szerint tartalmazza

- az azonosító részében az eljáró hatóság, az ügyfelek és az ügy **azonosításához szükséges** minden adatot a zártan kezelt és védett adatok kivételével,
- **a rendelkező részben**
 - a hatóság döntését,
 - a szakhatóság állásfoglalását,
 - a jogorvoslat igénybevételével kapcsolatos tájékoztatást és
 - a felmerült eljárási költséget,

⁸¹ Ld. Ákr. 62. §-át.

⁸² Lőrincz Lajos (szerk.): Közigazgatási eljárásjog, Budapest, HVGORAC Kiadó, 242.

⁸³ Ld. Ákr. 80. § (1) bekezdését.

– az **indokolásban**

- a teljes eljárásra történő áttérés esetén az áttérés indokára
- a megismerhetetlenné tett zártan kezelt és védett adatokkal együtt megállapított tényállásra,
- a bizonyítékokra,
- a szakhatósági állásfoglalás indokolására,
- a mérlegelés és a döntés indokaira, valamint
- az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölésére is kiterjedő indokolást.⁸⁴

Noha az Ákr. erről nem szól, természetesen a döntést megfelelő módon alá kell írni, rá kell vezetni a döntés meghozatalának dátumát. Ezeket a záró, vagy hitelesítő részben helyezzük el.

Ezeket a formai jegyeket **az alakszerű döntés formai elemeinek** tekintjük. Ez olyan szempontból is kiemelendő, hogy bizonyos esetekben a fentiekben említett kötelező elemekből egyesek elhagyhatók. Ilyenkor már nem alakszerű, hanem úgynevezett **egyszerűsített döntésről** beszélünk.⁸⁵

A gyakorlatban kiemelt jelentősége van annak is, hogy mikor lesz a hatóság **döntése végleges**, vagyis mikor következik be az az időpont, amikor a hatóság a döntést már nem változtathatja meg. A hatósági döntés véglegessége különböző időpontokban áll be:

Ha az adott ügytípusban törvény **megengedi a fellebbezést**, a hatóság döntése véglegessé válik, ha

- ellene nem fellebbeztek, és a fellebbezési határidő letelt,
- a fellebbezésről lemondtak vagy a fellebbezést visszavonták, vagy
- a másodfokú hatóság az elsőfokú hatóság döntését helybenhagyta, a másodfokú döntés közlésével.

A fellebbezésről lemondás vagy a fellebbezés visszavonása esetén véglegessé válik a döntés:

- az elsőfokú döntés közlésekor, ha az ügyfél a kérelem teljesítése esetére már a döntés közlése előtt lemondott a fellebbezésről, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél,
- az utolsóként kézhez kapott lemondás vagy visszavonás hatósághoz való megérkezésének napján, ha a fellebbezési határidő tartama alatt valamennyi fellebbezésre jogosult lemond a fellebbezésről vagy visszavonja fellebbezését.⁸⁶

A fellebbezési eljárás megszüntetése esetén a hatóság fellebbezéssel támadható elsőfokú döntése a fellebbezési eljárás megszüntetéséről szóló végzés véglegessé válásának napján válik véglegessé.⁸⁷

A véglegesség a döntés közlésével áll be.⁸⁸ Nagyon fontos kiemelnünk, hogy a hatósági döntés egyik érvényességi feltétele a döntés közlése.

A döntés közlésének általános **szabálya** szerint

- a **határozatot** a hatóság közli az ügyféllel, azzal, akire nézve az rendelkezést tartalmaz, az ügyben eljáró szakhatósággal.

⁸⁴ Ld. Ákr. 81. § (1) bekezdését.

⁸⁵ Ld. Ákr. 81. § (2) bekezdését.

⁸⁶ Ld. Ákr. 82. §-át.

⁸⁷ Ld. Ákr. 82. § (4) bekezdését.

⁸⁸ Ld. Ákr. 82. § (1) bekezdését.

- a **végzést** a hatóság közli azzal, akire nézve az rendelkezést tartalmaz, és akinek a jogát vagy jogos érdekét érinti.⁸⁹

A döntés közlése egy gyűjtőfogalom, amelybe a döntés közlésének **különböző módozatait** sorolja az Ákr. Ennek megfelelően a döntést közölni lehet

- elektronikus úton;
- szóban;
- nem az Ákr.-ben meghatározott feltételeknek megfelelő módon;
- kézbesítés útján;
- hatósági kézbesítő általi kézbesítés útján;
- hirdetmény útján;
- kézbesítési ügygondnok igénybe vételével;
- közhírré tétel útján.

A gyakorlatban előfordulnak olyan hibák a döntéshozatal során, amelyeket a hatóság saját hatáskörben tud reparálni.

Ha a döntésben elírás, illetve számítási hiba van, és az nem hat ki az ügy érdemére, a hatóság a döntést **kijavítja**. Ilyenkor a kijavítást a hatóság közli azzal, akivel az eredeti döntést közölte és a döntés kijavítással érintett része ellen ugyanolyan jogorvoslatnak van helye, mint az eredeti döntés ellen volt.⁹⁰

Ha a döntésből jogszabály által előírt kötelező tartalmi elem hiányzik, vagy az ügy érdeméhez tartozó kérdésben nem született döntés, a hatóság a döntést **kiegészíti**. A kiegészítést a hatóság egységes döntésbe foglalva, lehetőleg a döntés kicserélésével közli.⁹¹

A döntések egy **speciális fajtája a hatósági szerződés**, amely számos ponton eltér egy alakszerű döntéstől, hiszen a hatóság lényegében nem határozatot hoz, hanem ehelyett szerződést köt, ha

- ágazati jogszabály lehetővé teszi vagy előírja, hogy
- a hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében
- határozathozatal helyett
- az ügyféllel
- írásban hatósági szerződést kössön.⁹²

Speciális szabályok vonatkoznak a **szerződésszegésre** is attól függően, hogy a szerződést melyik fél szegte meg: amennyiben ugyanis

- a **szerződő ügyfél** a szerződésben foglaltakat megszegi, a hatóság intézkedik a szerződésszegés szerződésben vállalt jogkövetkezményének kikényszerítése iránt, és ha szükséges, megindítja a végrehajtást.
- a hatósági szerződésben foglaltakat a **hatóság nem teljesíti**, a szerződő ügyfél a teljesítésre irányuló felhívás eredménytelensége esetén – a szerződésszegés tudomására jutásától számított harminc napon belül – a közigazgatási bírósághoz fordulhat.⁹³

⁸⁹ Ld. Ákr. 85. § (1)-(2) bekezdését.

⁹⁰ Ld. Ákr. 90. §-át.

⁹¹ Ld. Ákr. 91. §-át.

⁹² Ld. Ákr. 92. § (1) bekezdését.

⁹³ Ld. Ákr. 93. § (3)-(4) bekezdését.

Szintén speciális döntésnek tekinthető a **hatósági bizonyítvány, igazolvány** is:

A hatóság jogszabályban meghatározott esetben és adattartalommal az ügyfél adatainak vagy jogainak rendszeres igazolására **hatósági igazolványt** ad ki.⁹⁴ Ebből következően a hatósági igazolvány abban különbözik a hatósági bizonyítványtól, hogy egy rendszeres adat, illetve jog igazolási funkciója van és tartalmát jogszabály minden esetben pontosan meghatározza.

A **hatósági bizonyítvány** kiadására irányuló eljárás továbbra is kérelemre induló hatósági eljárás, amelynek tárgya az Indokolás szerint az, hogy az ügyfél valamely tény, állapot vagy egyéb adat igazolását kéri a közigazgatási hatóságtól.

2.4.2.3. Jogorvoslat a közigazgatási eljárásban

Ahogy említettük a hatósági eljárás második szakasza a jogorvoslati szakasz, amelyre csak akkor kerül sor, amennyiben az arra jogosult él a jogorvoslati jogával.

Az Ákr. szerint a **hatóság határozata** ellen önálló jogorvoslatnak van helye, míg a **hatóság végzése** ellen önálló jogorvoslatnak csak akkor van helye, ha azt törvény kifejezetten megengedi, egyéb esetben a végzés elleni jogorvoslati jog a határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés ellen igénybe vehető jogorvoslat keretében gyakorolható.

Önálló jogorvoslatnak van helye

- a biztosítási intézkedésről és az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló,
 - az ügyféli jogállásról vagy jogutódlásról rendelkező,
 - a kérelmet visszautasító,
 - az eljárást megszüntető,
 - az eljárás felfüggesztése vagy szünetelése tárgyában hozott,
 - az eljárási bírságot kiszabó,
 - a fellebbezési határidő elmulasztása miatt benyújtott igazolási kérelmet elutasító,
 - a zár alá vételt vagy lefoglalást elrendelő, valamint ezek megszüntetése iránti kérelmet elutasító,
 - az iratbetekintési jog gyakorlására irányuló kérelem tárgyában hozott elutasító,
 - az iratbetekintési jog korlátozására irányuló kérelem tárgyában hozott, valamint
 - az eljárási költség megállapításával és viselésével kapcsolatos, a költségmentesség iránti kérelmet elutasító, a költségmentesség módosításáról vagy visszavonásáról szóló, valamint
 - a végrehajtást elrendelő
- végzés ellen.⁹⁵

A jogorvoslati eljárás kérelemre, illetve hivatalból indulhat meg:

Kérelemre induló jogorvoslati eljárások:

- a közigazgatási per,
- a fellebbezési eljárás.

Hivatalból induló jogorvoslati eljárások

- a döntés módosítása vagy visszavonása a hatóság saját hatáskörében,
- a felügyeleti eljárás,
- az ügyészségről szóló törvény szerinti ügyészi felhívás és fellépés nyomán indított eljárás.⁹⁶

⁹⁴ Ld. Ákr. 96. §-át.

⁹⁵ Ld. Ákr. 112. §-át.

⁹⁶ Ld. Ákr. 113. §-át.

Tekintsük át ezek szabályait röviden:

a) A közigazgatási per

A közigazgatási per részletszabályairól a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) rendelkezik.

A közigazgatási per részletszabályait a Kp. határozza meg, ezért az Ákr.-ben csak a per általános szabályait határozza meg: a **közigazgatási per lehetősége** kapcsán az Ákr. akként rendelkezik, hogy **a per megindítására jogosult**

- az **ügyfél** – az önálló jogorvoslattal nem támadható végzések kivételével – a véglegessé vált döntés ellen közigazgatási pert indíthat. Fellebbezéssel támadható döntés esetén közigazgatási per akkor indítható, ha az arra jogosultak valamelyike fellebbezett és a fellebbezést elbírálták;
- emellett a jogsértés megszüntetésére felszólító **ügyészi felhívásban** megállapított határidő eredménytelenül eltelt, az ügyész közigazgatási pert indíthat a hatóság véglegessé vált döntése ellen, vagy a hatóság eljárási kötelezettségének elmulasztása esetén a hatóság eljárásra kötelezése iránt.⁹⁷

b) A fellebbezés

Az Ákr. a közigazgatási pert tekinti fő jogorvoslati formának a jogorvoslati szakaszban és a fellebbezést csak kivételes esetben engedi meg, olyan esetekben, amelyek során a jogorvoslat hatékonyabban megvalósulhat egy nem bírósági eljárásban.

A **fellebbezés jogosultjai** tekintetében az Ákr. akként rendelkezik, hogy

- az **ügyfél, vagy**
- **akire a döntés rendelkezést tartalmaz,**
- **az elsőfokú döntés ellen** akkor fellebbezhet, ha
- azt **törvény kifejezetten megengedi.**⁹⁸

Ebből következően az Ákr.-ben a fellebbezés nem tekinthető általánosnak, arra ugyanis csak akkor kerülhet sor, ha

- az Ákr. vagy
- ágazati törvény a fellebbezést kifejezetten megengedi.

Fellebbezésnek van helye az Ákr. értelmében, ha a határozatot

- a képviselő-testület kivételével – helyi önkormányzat szerve, vagy
- rendvédelmi szerv helyi szerve hozta.⁹⁹

Törvény a fenti esetekben is kizárhatja a fellebbezést. Abban az ügyben, amelyben a határozat fellebbezéssel támadható, az önálló jogorvoslattal támadható végzés ellen fellebbezésnek van helye.¹⁰⁰

⁹⁷ Ld. Ákr. 114. §-át.

⁹⁸ Ld. Ákr. 116. § (1) bekezdését.

⁹⁹ Ld. Ákr. 116. § (2) bekezdését.

¹⁰⁰ Ld. Ákr. 116. § (3) bekezdését.

A **fellebbezés előterjesztésekor** az alábbiakat kell szem előtt tartani:

- fellebbezni csak a **megtámadott döntésre vonatkozóan**, tartalmilag **azzal közvetlenül összefüggő okból**, illetve csak a **döntésből közvetlenül adódó jog- vagy érdeksérelemre hivatkozva lehet**;
- a fellebbezést **indokolni** kell;
- a fellebbezésben csak **olyan új tényre lehet hivatkozni**, amelyről az elsőfokú eljárásban az ügyfélnek nem volt tudomása, vagy arra önhibáján kívül eső ok miatt nem hivatkozott;
- a fellebbezést a döntés közlésétől számított **tizenöt napon belül az azt meghozó hatóságnál** lehet előterjeszteni;
- a fellebbezésre jogosult a fellebbezési határidőn belül **a fellebbezési jogáról lemondhat**. A fellebbezési jogról történő lemondás nem vonható vissza, arra egyebekben a kérelemre vonatkozó szabályok az irányadók.¹⁰¹

A **fellebbezés alapján az elsőfokú hatóság az alábbi döntéseket hozhatja**:

- ha a fellebbezés alapján a hatóság megállapítja, hogy döntése **jogszabályt sért**, azt módosítja vagy visszavonja;
- ha a fellebbezésben foglaltakkal egyetért, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, a hatóság a **nem jogszabálysértő döntését** is visszavonhatja, illetve a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően módosíthatja;
- ha viszont a hatóság a megtámadott döntést nem vonja vissza, illetve a fellebbezésnek megfelelően azt nem módosítja, javítja vagy egészíti ki, a fellebbezést a hatóság az ügy összes iratával, a fellebbezési határidő leteltét követően **felterjeszti** a – jogszabályban kijelölt – másodfokú hatósághoz.

A fellebbezést a **másodfokú hatóság bírálja el**, amely a fellebbezéssel megtámadott döntést és az azt megelőző eljárást megvizsgálja. Ilyenkor a másodfokú hatóság eljárása során nincs kötve a fellebbezésben foglaltakhoz.

A **másodfokú hatóság**

- a **döntést helybenhagyja**,
- a **fellebbezésben hivatkozott érdeksérelem miatt, vagy jogszabálysértés esetén azt megváltoztatja vagy megsemmisíti**.¹⁰²

c) A döntés módosítása vagy visszavonása

A döntés saját hatáskörben történő reparálásának eszköze a döntés módosítása, illetve visszavonása. Amennyiben ugyanis a hatóság megállapítja, hogy döntése jogszabályt sért, döntését módosítja vagy visszavonja.

Természetesen a döntés visszavonásának, módosításának is vannak bizonyos korlátai. Ezek az alábbiak szerint foglalhatók össze: ha a hatóság megállapítja, hogy

- a **másodfokú hatóság, a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási bíróság által el nem bírált döntése**,
- **jogszabályt sért**,

¹⁰¹ Ld. Ákr. 118. §-át.

¹⁰² Ld. Ákr. 119. §-át.

- **a döntését annak közlésétől** – a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Szankciótv.) 5/A. §-ába ütköző esetben a büntetőügyben hozott határozat közlésétől – **számított egy éven belül legfeljebb egy ízben módosítja vagy visszavonja.**¹⁰³

d) A felüyeleti eljárás

A felüyeleti jogkör keretében a felüyeleti szerv hivatalból megvizsgálhatja az ügyben eljáró hatóság eljárását, illetve döntését, és ennek alapján

- **megteszi a szükséges intézkedést a jogszabálysértő mulasztás felszámolására, illetve**
- **gyakorolja a felüyeleti jogkört:** ha a hatóság döntése jogszabályt sért, a felüyeleti szerv legfeljebb **egy ízben** – a Szankciótv. 5/A. §-ába ütköző esetben a büntetőügyben hozott határozat közlésétől számított egy éven belül, az Ákr. 121. § (3) bekezdésében meghatározott időtartamon túl is – **azt megváltoztatja vagy megsemmisíti,** és szükség esetén a döntést hozó hatóságot **új eljárásra utasítja.**¹⁰⁴

e) Az ügyészi felhívás és fellépés nyomán indított eljárás

Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (a továbbiakban: Ütv.) szerint¹⁰⁵ az ügyészség a közérdek védelme érdekében közreműködik annak biztosításában, hogy mindenki betartsa a törvényeket.

Az Ákr. szerint, ha az ügyész az ügyészségről szóló törvény alapján **felhívással él,** vagy sikertelen felhívás esetén **fellép,** a hatóság az ügyész által kifogásolt döntését korlátozás nélkül módosíthatja (megváltoztathatja), illetve visszavonhatja (megsemmisítheti) akkor is, ha a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó jogszabály ezt egyébként korlátozza, vagy nem teszi lehetővé.¹⁰⁶

Az egyes jogorvoslati formáknál említettük a **semmisség** jogintézményét is. A semmisség azt jelenti, hogy a döntés olyan súlyos hibában szenved, hogy azt nem lehet reparálni, így a döntést meg kell semmisíteni, vagyis olyan helyzetet kell teremteni, mintha a döntés meg sem született volna. A jogorvoslatokra vonatkozó fejezetben szabályozott eljárások során a döntést meg kell semmisíteni, illetve vissza kell vonni, és szükség esetén új eljárást kell lefolytatni, például ha azt a szakhatóság kötelező megkeresése nélkül vagy a szakhatóság állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával hozták meg, vagy annak tartalmát bűncselekmény befolyásolta, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős ügydöntő határozat megállapította, vagy ilyen határozat meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárja ki.¹⁰⁷

2.4.2.4. A végrehajtási eljárás

A közigazgatási eljárás utolsó szakasza a végrehajtási szakasz, melynek szabályozását tekintve a jogalkotó nem kizárólag egy jogszabály, jelen esetben az Ákr. szabályaira hagyatkozik, hanem a végrehajtási eljárás során a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) bizonyos szabályai is alkalmazandók. A végrehajtás célja, hogy a hatóság kikényszerítse a

¹⁰³ Ld. Ákr. 120. §-át.

¹⁰⁴ Ld. Ákr. 120. § (1)-(2) bekezdését.

¹⁰⁵ Ld. az Ütv. 1. § (2) bekezdését.

¹⁰⁶ Ld. Ákr. 122. §-át.

¹⁰⁷ Ld. Ákr. 123. § (1) bekezdését.

hatósági határozatban foglaltakat, amennyiben az szükséges. A végrehajtásnak vannak bizonyos előfeltételei, hiszen arra nem kerül sor, amennyiben a hatóság döntését annak címzettje önként végrehajtja:

- a) szükséges egy végleges, kötelezettséget megállapító döntés,
- b) illetve arra akkor kerülhet csak sor, ha a végrehajtási igény elévülése még nem következett be. Ez azt jelenti, hogy bizonyos idő, vagyis az elévülési idő elteltével a közigazgatási hatóság már nem tudja kikényszeríteni a követelését.

A végrehajtási szakasz két részből áll: a végrehajtás elrendelésének, másfelől pedig a foganatosításának a szakaszából. A végrehajtást – ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – a döntést hozó hatóság, másodfokú döntés esetén pedig az elsőfokú hatóság rendeli el. A hatóság a végrehajtást hivatalból vagy a jogosult kérelmére rendeli el. A hatóság a döntés végrehajthatóságától, illetve a végrehajtás elrendelésére irányuló kérelem beérkezésétől számított öt napon belül elrendeli a végrehajtást, és a döntést közli a végrehajtást foganatosító szervvel is.

A végrehajtást – ha törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben helyi önkormányzat rendelete másként nem rendelkezik – az állami adóhatóság foganatosítja, de a végrehajtást foganatosító szerv a végrehajtásra önálló bírósági végrehajtóval is szerződést köthet, a végrehajtás során azonban csak a végrehajtást elrendelő hatóság jogosult végzést hozni.¹⁰⁸

Az adóhatóság általi végrehajtásra különböző adóigazgatási jogszabályok alkalmazandók.

2.4.2.5. Eljárási költségek a közigazgatási eljárásban

Eljárási költség mindaz a költség, ami az eljárás során felmerül. Ha törvény eltérően nem rendelkezik, az eljárás költségeit az viseli, akinél azok felmerültek. Kérelemre indult eljárásban az eljárás költséget – ha jogszabály másként nem rendelkezik – a kérelmező ügyfél előlegezi. Az eljárás költséget a hatóság összegszerűen határozza meg, és dönt a költség viseléséről, illetve a megelőlegezett költség esetleges visszatérítéséről.¹⁰⁹ A kapcsolódó részletszabályokat az eljárás költségekről, az iratbetekintéssel összefüggő költségtérítésről, a költségek megfizetéséről, valamint a költségmenetességről szóló 469/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet határozza meg.

A közigazgatási hatósági eljárásban eljárás költségek:

1. az illeték,
2. az igazgatási szolgáltatási díj,
3. az ügyfél megjelenésével kapcsolatos költség,
4. az ügyfél képviselőjében eljáró személy megjelenésével kapcsolatos költség,
5. a tanú és a hatósági tanú költségtérítése,
6. a szakértői díj,
7. az iratbetekintési jog gyakorlásával kapcsolatos költség,
8. a fordítási költség,
9. a tolmácsolási költség,
10. az ügyfél, valamint az eljárás egyéb résztvevője részéről felmerült levelezési, dokumentum-továbbítási költség,
11. a végrehajtási költség,
12. az eljárásban közreműködő rendőrségnél felmerült költség,

¹⁰⁸ Ld. Ákr. 133-134. §-át.

¹⁰⁹ Ld. Ákr. 124. §, 125. § (1), 128. § (1), 129. § (1) bekezdését.

13. a szemle, a zár alá vétel, valamint a szakértői eljárás jogszerű lefolytatásával összefüggésben felmerülő kártalanítás összege,
14. a tényállás tisztázásához szükséges, az eljáró hatóság által végzett műszeres (laboratóriumi vagy más speciális eszköz használatát igénylő) vizsgálat azon költsége, amelyet az illeték vagy az igazgatási szolgáltatási díj nem tartalmaz,
15. az egyes hatósági intézkedésekkel kapcsolatban felmerült költség,
16. egyéb, az eljárással összefüggésben felmerült pénzkiadás.¹¹⁰

2.5. ALMODUL: A KÖZIGAZGATÁS-FEJLESZTÉSI STRATÉGIA KERETEI

2.5.1. KÖZIGAZGATÁS-FEJLESZTÉSI STRATÉGIÁK 2010 UTÁN

2010-től kezdődően a közigazgatás-fejlesztés középtávú stratégiai kereteit a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (közismert nevén Magyar Program) határozta meg, amely pontosan definiált célok és értékek mentén rögzítette a közigazgatás-fejlesztés irányait. A Magyar Program megvalósításának gyakorlati tapasztalataira építve született meg a 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia, amely a Magyar Program részeként elindított reformokra épített, így annak folytatásaként is tekinthető. A tananyagrészt célja, hogy egy rövid általános elméleti-módszertani bevezetést követően ismertesse a Stratégia célrendszerét és intézkedéseit.

A következő időszakra vonatkozó, vagyis a 2027-ig tartó Európai Unió programozási ciklushoz kapcsolódó magyarországi átfogó közigazgatásfejlesztési stratégia jelen tananyag lezárásakor még nem került publikálásra. Ezért ennek célrendszerét, intézkedési terveit még nem tudjuk ismertetni.

Ugyanakkor az egyértelmű, hogy a hazai közigazgatás-fejlesztési törekvések egyik kulcseleme az e-közigazgatási megoldások fejlesztése. Erre vonatkozóan rendelkezésre áll a Nemzeti Elektronikus Közigazgatási Stratégia, mellyel részletesen foglalkozunk a tananyag későbbi részében (6. modul).

2.5.2. BEVEZETÉS A KÖZIGAZGATÁS-FEJLESZTÉS ELMÉLETÉBE ÉS GYAKORLATÁBA

2.5.2.1. A közigazgatási változások természete és módszerei

Miként az a tananyag más fejezeteiből megismerhető, a közigazgatás jogilag pontosan szabályozott feladatkörrel, működési renddel, rögzített szervezetrendszerrel és viszonylag stabil személyi állománnyal rendelkezik, amely önmagában feltételezné annak változatlanságát. A valóságban azonban azt tapasztalhatjuk, hogy egyfelől a kormányok szinte a világon mindenhol meghirdetik az általuk irányított közigazgatásuk megreformálását, másfelől pedig a benne lévő szervezetek időről időre törekednek munkafolyamataik finomhangolására, fejlesztésére.

A közigazgatási változások két alapvető típusa a **reform** és az **innováció**. A reformot és az innovációt – bár közös elemük a pozitív irányú változás, változtatás – legkönnyebben a két kategória szembeállításával tudjuk meghatározni az alábbi szempontok mentén.

¹¹⁰ Ld. az eljárási költségekről, az iratbetekintéssel összefüggő költségterítésről, a költségek megfizetéséről, valamint a költségmentességéről szóló 469/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet 1. §-át.

	Reform	Innováció
1. Irányultság	felülről lefelé irányuló	alulról fölfelé induló
2. Kezdeményező	közigazgatás vezető szintje	apparátus
3. Befolyásolási szint	a rendszer egésze, illetve a rendszer-szintű működés szempontjából releváns része	valamely szakmailag jól megfogható részterület, konkrét módszertani kérdés
4. Változtatások intézményesülése	tervezés – előzetes értékelés – bevezetés	felvetődés – kidolgozás – terjedés
5. Eszközrendszer	irányítási, jellemzően jogi jellegű	terjedés, információmegosztás a hálózaton belül
6. Partnerség	jellemzően a tervezés során	jellemzően a megvalósulás során
7. Kötelezőség (szankcionálás)	jellemző	nem jellemző
8. Értékelés	rendszer-szintű, követő	folyamatos, az alkalmazással egyidejű, egyéni és a hálózatba visszacsatolt

7. táblázat: A közigazgatási változások típusai

A közigazgatás korszerűsítése, modernizálása nem képzelhető el csak az egyik vagy csak a másik módszer kizárólagos alkalmazásával. Az innováció ugyan sokkal szervezesebb, adott problémát eredményesen felszámoló, szakmailag könnyen igazolható megoldásokat mutat fel, de képtelen a rendszer-szintű problémák átfogó és egységes kezelésére. Ugyanakkor egy reform akkor számíthat igazán sikerre, ha bevezetése legalább részben az innovációs működési mechanizmus jellemzőit alapul véve történik.

2.5.2.2. A közigazgatási stratégiaalkotás lépései

Minden szervezet és szakterület számára alapvető fontosságú, hogy rendelkezzen olyan fejlesztési dokumentummal, amely különböző időtávokra bontva tartalmazza cselekvéseinek tervét céljai elérése érdekében.

Igaz ez a közigazgatás szervezeteire és ágazataira is, ugyanakkor nem szabad figyelmen kívül hagyni az államigazgatás hierarchikus felépítését, annak a mindenkori kormányzat alá rendeltségét, ezért kiemelten fontos a célok meghatározásának és a különböző szintű stratégiai dokumentumok megalkotásának egységes módszertanát alkalmazni.

A Kormány 2012 elején elfogadta a kormányzati stratégiai irányításról szóló rendeletét¹¹¹, amelynek lényege, hogy a stratégiai szemlélet a közigazgatási tervezési tevékenység részévé váljon, a tervezés egységes, strukturált rendszerbe illeszkedjen, és a stratégiai dokumentumok a kormányzati célokat képezzék le azonos módszertan mentén.

A Kormányzati Stratégiai Irányítási Rendszer (KSIR) három lábon áll:

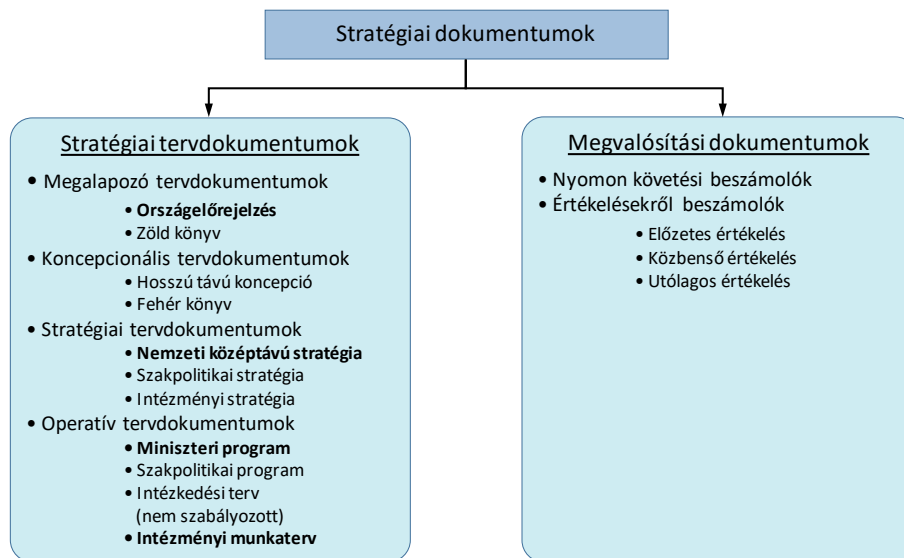
- 1) egymásra épülő hosszú, közép- és rövid távú kormányzati tervdokumentumok kialakítása, amelyek szervesen összefonódnak a megvalósítással;
- 2) a megvalósítás nyomán követése és szükség szerinti beavatkozások biztosítása; valamint
- 3) a fentiek érvényesülését elősegítő tudásgyarapítás, eljárások, intézményi működési formák és segítő eszközök bevezetése és fenntartása.

¹¹¹ 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet. a kormányzati stratégiai irányításról

A kormányzati stratégiai dokumentumok két csoportra, a tervdokumentumokra és a megvalósítási dokumentumokra bomlanak.

A tervdokumentumok tervezési időtáv szerint bonthatók szét. A rendelet minden dokumentum alapkritériumait szabályozza, **csak az 5. ábrán kötelezőnek jelzett dokumentumtípusok alkalmazását írja elő.**

Egyúttal **bevezeti a dokumentumok tartalmi egymásra épülésének követelményét** is: ennek alapján a kormányzat középtávú stratégiájából kell fakadnia a miniszteri programnak, minden szakpolitikai stratégiának és programnak, valamint az intézményi munkaterveknek.



4. ábra: A kormányzati stratégiai dokumentumok típusai

	Időhorizont	Megnevezés	Kimenetek típusa
	HOSSZÚ TÁV 10 éven túl	Koncepcióalkotás	Kötelező megalkotni: Ország-előrejelzés További alkalmazható dokumentumok: Hosszú távú koncepció
	KÖZÉPTÁV 4-10 év	Stratégia-tervezés	Kötelező megalkotni: Nemzeti középtávú stratégia További alkalmazható dokumentumok: Fehér könyv, Zöld könyv Szakpolitikai stratégiák Intézményi stratégiák
	RÖVIDTÁV 1-4 év	Programtervezés Operatív tervezés	Kötelező megalkotni: Miniszteri program Intézményi munkaterv További alkalmazható dokumentumok: Fehér könyv Szakpolitikai programok

5. ábra: A tervdokumentumok időtáv szerinti besorolása

2.5.3. A KÖZIGAZGATÁS- ÉS KÖZSZOLGÁLTATÁS-FEJLESZTÉSI STRATÉGIA

A fejezet során bemutatásra kerülnek a 2014 és 2020 közötti közigazgatási reformintézkedések stratégiai megalapozását jelentő Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (a továbbiakban: Stratégia) tervezési és végrehajtási alapelvei, célrendszere, valamint a tervezett intézkedések.

2.5.3.1. A Stratégia tervezési és végrehajtási alapelvei

A Kormány 1052/2015. (II. 16.) Korm. határozatával elfogadott Stratégia a Magyar Programban elindított reformokra épít, így annak mintegy folytatásaként is tekinthető. Ezt támasztja alá, hogy – noha eltérő beavatkozási logikával, de – a közigazgatás egészének komplex fejlesztését célozza, nagy hangsúlyt fektetve a közigazgatás szervezési feltételeinek, illetve személyi állományának fejlesztésére, valamint a közszolgáltatások színvonalának javítására és az elektronikus támogatások fejlesztésére is.

A két tervdokumentumban meghatározott fejlesztési célok egymásra épülését úgy definiálja a dokumentum, hogy amíg a Magyar Program elsősorban az új közigazgatás jogi alapjait és szervezeti kereteit alakította ki, addig a Stratégia fő célkitűzése a szolgáltató állam megteremtése, amelyhez egyrészt a megkezdett intézkedések folytatására, a változások ütemének felgyorsítására és hatékonyabb végrehajtására van szükség, másrészt pedig az intézményi szempontok helyett immár a rendszer tartalmi elemeit kell előtérbe helyezni.

A Stratégia kapcsán fontos kiemelni, hogy a 2014–2020 közötti európai uniós támogatási ciklus kapcsolódó fejlesztéseinek tervezési és finanszírozási keretét biztosító Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Programban (KÖFOP) megvalósuló fejlesztéseknek a Stratégiában megfogalmazott célok megvalósulását kell szolgálniuk, így módon tehát a KÖFOP stratégiai megalapozását ez a Stratégia jelenti.

A Stratégia a közigazgatás mellett a közszolgáltatások fejlesztésére is fókuszál. Ez nem azt jelenti, hogy az egyes közszolgáltatások szakmai tartalmát ez a dokumentum irányozza elő, hanem arra törekszik, hogy a közszolgáltatások a lehető legnagyobb mértékben növeljék az ügyfelek élet-színvonalát és a vállalászási környezet színvonalát.

Fontos alapelve a Stratégiának, hogy a korábbi, döntően szabályozásközpontú beavatkozások helyett összetett intézkedéseket javasol (például ösztönzés, a változások kommunikációja), és kiemelten kezeli a teljes körű, hozzáférhető tájékoztatást, közérthető nyelvezetet. A Stratégia megközelítését jelzi, hogy külön hangsúlyozza a versenyképességre gyakorolt hatás vizsgálatát minden intézkedés esetében.

Érdemes megemlíteni, hogy a Stratégia az egyes intézkedésekhez átfogó indikátorokat rendel, és pontosan meghatározza a 2020-ig tartó fejlesztések eredményeként elérendő célértékeket (ld. 6. ábra).

ALINTÉZKEDÉS	INDIKÁTOR NEVE	CÉLÉRTÉK
A központi közigazgatási szervezetrendszer működési hatékonyságának növelése	átlagos ügyintézési időtartam	- 20 %
	adminisztratív terhek mértéke	- 20 %
Területi államigazgatás fejlesztése és ésszerűsítése	szervezetfejlesztésben részt vett fővárosi, vármegyei kormányhivatalok aránya	100 %
	ügysegédek által elért községek aránya	80 %
Önkormányzatok szervezési feltételeinek fejlesztése	szervezetfejlesztésben részt vett önkormányzatok száma	300 db
Hely- és időfüggetlen közigazgatási szolgáltatások fejlesztése	elektronikusan intézhető ügyek aránya	+ 30 %
Az emberi erőforrás gazdálkodás egyes funkcióinak továbbfejlesztése	képzésen részt vett munkatársak száma	40 000 fő
	integritás tanácsadóval rendelkező közigazgatási szervek aránya	90 %
	kormánytisztviselői elkötelezettség mértéke	67 %
Az állam vagy az önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatások szervezési feltételeinek javítása	teljesítménymenedzsment rendszerrel rendelkező közszolgáltatást nyújtó szervek aránya	80 %
Közszolgáltatásokhoz kapcsolódó bürokráciacsökkentés	rendszeres ügyfél-elégedettség mérést végző közszolgáltatást nyújtó szervek aránya	90 %
	szolgáltatási díjak mértéke	- 10 %
Elektronikus ügyintézés támogató szolgáltatások biztosítása a közszolgáltatások egyéb területén	elektronikusan intézhető ügyek aránya	50 %
Adatbázisok összehangolására irányuló fejlesztések	összekapcsolt adatbázisok aránya	80 %

6. ábra: A Stratégia indikátorai

2.5.3.2. A Stratégia helyzetértékelése

A Stratégia átfogó, széleskörű helyzetelemzése részletesen megvizsgálja a 2010 és 2014 között a Magyar Program végrehajtása során elért eredményeket, és elvégzi a magyar közigazgatás teljesítményének nemzetközi térben történő értékelését. A Stratégia részletes SWOT-elemzése pontokba szedve rögzíti a közigazgatási rendszer legfontosabb erősségeit és gyengeségeit, illetve a külső környezetből fakadó legjelentősebb lehetőségeket és veszélyeket.

ERŐSSÉGEK	GYENGESÉGEK
<ul style="list-style-type: none"> • az alapvető infrastruktúra rendelkezésre áll • sok a „jó gyakorlat” • képzett munkaerő • ügyféloldalon már számos informatikai fejlesztés történt meg • jelentős dereguláció valósult meg • a megújult jogszabályi környezet lehetőséget ad az innovatív megoldásokra • elkezdődött a központi szolgáltatásokra alapozás • a szervezeti struktúra kialakításának nagy része lezajlott • létrejött az NKE, a képzési és továbbképzési rendszer alapintézménye 	<ul style="list-style-type: none"> • egyenetlen fejlettség mind területi, mind funkcionális (szervezeti) értelemben • széttartó stratégiai célok • sok területen gyenge (magasabb szolgáltatási szintre alkalmatlan) infrastruktúra • szigetszerű megoldások • nem kiszámítható szervezeti változások • a nagy személyi fluktuáció alacsony motiváltsággal párosul • heterogén adatbázisok • lassú, nem egyenlő színvonalú jogalkalmazás • a vezetési módszerek nem képesek az új fejlesztések befogadására • a közösségi közszolgáltatók kis önerővel rendelkeznek a fejlődéshez
LEHETŐSÉGEK	VESZÉLYEK
<ul style="list-style-type: none"> • az erős legitimitás, a meglévő állampolgári bizalom koncepcionális változások végrehajtását is lehetővé teszi • az ügyféligenyek már koncentráltan jelennek meg (kormányablakok) • a technológia ma már lehetővé teszi az eltérő ügyféligenyekhez igazodó megoldások kialakítását (multicsatornás elérés stb.) • a fejlesztések hazai szellemi bázisa megfelelően erős • korábbi projektek tapasztalatai rendelkezésre állnak • a nyilvántartott adatokra a jelenleginél magasabb szintű szolgáltatások is építhetők • a közösségi közszolgáltatók lehetővé teszik a szolgáltatások közelebb vitelét az állampolgárhoz 	<ul style="list-style-type: none"> • az ügyfelek adminisztrációs terheinek csökkentése növelheti a belső, igazgatási terheket • ágazati részérdekek érvényesülése • gazdaságossági intézkedések nyomán csökkenhet a közigazgatás presztízse • fejlesztési források hiánya, menet közbeni csökkentése • új fejlesztések bevezetésénél nem sikerül biztosítani az átállásoknál szükségszerűen jelentkező költségnövekedést • szervezeti ellenállás az erősebb együttműködést igénylő megoldásokkal szemben • az informatikai fejlesztések nem alkalmazkodnak a szervezési igényekhez, hanem diktálják azokat

7. ábra: A Stratégia SWOT-elemzése

2.5.3.3. A Stratégia jövőképe és célrendszere

A Stratégia jövőképe a következő:

„Célunk, hogy **2020-ra** a magyar közigazgatás **szervezetten**, következetes és átlátható intézményi struktúrában, korszerű és ügyfélbarát eljárásrenddel, mindenki számára elérhetően; **professzionálisan**, nemzeti hivatástudattal rendelkező, szakmailag felkészült, etikus és motivált személyi állománnyal, modern szervezeti keretek között; és **költséghatékonyan**, a lehető legkisebb adminisztratív teherrel, versenyképes szolgáltatási díjakkal és rövid ügyintézési határidőkkel működjön, azaz létrejöjjön az emberek bizalmát élvező **SZOLGÁLTATÓ ÁLLAM.**”

A jövőkép alapján tehát az átfogó **cél a szolgáltató állam modelljének megvalósítása.** Ennek megfelelően három általános alcél került meghatározásra:

- **PROFESSZIONÁLIS** – legyenek megbízhatók: a szervezeteknek úgy kell működniük, hogy kiszámíthatóságukkal és jogszerűségükkel, a közszolgálatot ellátó munkatársaknak pedig úgy kell dolgozniuk, hogy szakmai tudásukkal és etikus magatartásukkal az állami működés iránti bizalom alapkövei legyenek.

- **KÖLTSÉGHATÉKONY** – szolgáltatassanak versenyképesen: a szervezeteknek úgy kell működniük, hogy a felhasználóknak – az adófizetőknek és az ügyfeleknek – biztosítsanak nemzetközi összehasonlításban versenyképes szolgáltatást. Vagyis működjenek költségtakarékosan; olyan eljárási díjakat és illetékeket kérjenek, valamint olyan eljárási határidőkkel dolgozzanak, melyek a magyarországi felhasználók számára előnyösek; szolgáltatassanak a polgárok, a közösségek és a gazdasági szereplők számára költséghatékony és elérhető közszolgáltatásokat, melyek segítségével azok hozzáadott értéket termelhetnek.
- **SZERVEZETT** – legyenek ügyfélközpontúak: működésük során úgy képviseljék a közérdeket, hogy ne okozzanak felesleges terheket az ügyfeleknek, hanem segítsék a munkájukat. A szervezetek menedzsmentjének fő szempontja a felhasználói elégedettség maximalizálása, korszerű és optimális működés elérése és fenntartása által. A szolgáltatás társadalmi költségét kell minimalizálni, ahol nem csak maga a pénzben megjelenő költség, de az ügyfelek egyéb terhelése is figyelembe veendő.

Az alcélok megvalósítása érdekében négy intézkedést (beavatkozási területet) nevesít a Stratégia:

- a szolgáltató közigazgatás szervezési feltételeinek fejlesztése;
- a közigazgatás emberi erőforrás gazdálkodásának fejlesztése;
- a közszolgáltatások színvonalának javítása;
- az elektronikus támogatások fejlesztése („Digitális Állam” felépítése).

SZOLGÁLTATÓ ÁLLAM			
Alcél	SZERVEZETT	KÖLTSÉGHATÉKONY	PROFESSZIONÁLIS
Stratégiai cél	<i>Integráció</i>	<i>Bürokráciacsökkentés Állami rezsi-csökkentés</i>	<i>Menedzsment erősítése</i>
Intézkedés	A szolgáltató közigazgatás szervezési feltételeinek fejlesztése Közszolgáltatások színvonalának javítása	A közigazgatás emberi erőforrás-gazdálkodásának fejlesztése	
	Elektronikus támogatások fejlesztése, szakrendszerek egységesítése („Digitális Állam” felépítése)		

8. ábra: A Stratégia célrendszere és intézkedései

2.5.3.4. A Stratégia beavatkozási területei, intézkedései

2.5.3.4.1. A szolgáltató közigazgatás szervezési feltételeinek fejlesztése

A szervezési feltételek fejlesztésén belül a Stratégia 4 alintézkedést fogalmaz meg:

- a központi közigazgatási szervezetrendszer működési hatékonyságának növelése,
- a területi államigazgatás fejlesztése és ésszerűsítése,
- az önkormányzatok szervezési feltételeinek fejlesztése,
- hely- és időfüggetlen közigazgatási szolgáltatások fejlesztése.

A központi közigazgatási szervezetrendszer működési hatékonyságát (1) a központi államigazgatási szervek földrajzi elhelyezkedésének felülvizsgálata és a középirányító szervek összevonása, (2) az eredményorientált tervezés, ellenőrzés, értékelés és nyomon követés módszertanainak elterjesztése és alkalmazása, (3) a közigazgatási folyamatok optimalizálása, valamint (4) a jogszabályok és eljárások ésszerűsítése, a dereguláció és a jogérvényesítés hatékonyságának növelése révén kívánja javítani a Stratégia.

A területi államigazgatás fejlesztése és ésszerűsítése érdekében (1) az intézményrendszer szervezeti megerősítését, (2) a területi államigazgatási intézményrendszer még különálló elemei vonatkozásában átfogó integrációt, (3) az „ideális járás” kialakítását, (4) a kormányablakok hálózatának továbbfejlesztését, illetve (5) a közfeladatok határmenti kooperációk, európai területi társulások, transznacionális együttműködések keretében történő ellátásának bővítését valósítják meg a tervek szerint a 2014–2020 közötti időszakban.

Az önkormányzatok szervezési feltételeinek fejlesztése terén a Stratégia elsősorban a belső folyamatok, az ügyfélkapcsolatok színvonalának, minőségének javítását tűzte ki célul.

Végezetül fontos elem a hely- és időfüggetlen közigazgatási szolgáltatások fejlesztése, amely az ügyintéztést támogató rendszerek fejlesztésén, illetve az elektronikus ügyintézés ügyféloldali lefedéséhez szükséges kiegészítő fejlesztések révén valósulhat meg.

2.5.3.4.2. A közigazgatás emberierőforrás-gazdálkodásának fejlesztése

Az emberierőforrás-gazdálkodás fejlesztésén belül a Stratégia 3 nagy területet, alintézkedést fogalmaz meg:

- az emberierőforrás-gazdálkodás egyes funkcióinak továbbfejlesztését,
- a közszolgálati életpályamodell fejlesztését, valamint
- az önkormányzati emberierőforrás-gazdálkodás fejlesztését.

Az emberierőforrás-gazdálkodás egyes funkcióinak továbbfejlesztése vonatkozásában kiemelt beavatkozási területnek minősül (1) a szabályozási környezet javítása, (2) az alapvető HR-funkciók fejlesztése, (3) a közszolgálati rendszerirányítás (integrált személyügyi rendszerek), valamint (4) az integritásirányítási rendszer humán szempontú továbbfejlesztése.

A közszolgálati életpályamodell fejlesztése már a Magyar Programban is megfogalmazott, nagy jelentőséggel bíró intézkedéscsomag, amelynek keretein belül számos beavatkozást irányoz elő a stratégia. Így sor kerül majd (1) az utánpótlás, toborzás és kiválasztás rendszerének fejlesztésére, (2) a munkaköralapú rendszer teljes körű kiépítésére, (3) egyénre szabott karriermenedzsment megteremtésére, (4) az ösztönzőelemek rendszerszintű menedzsmentjének kiépítésére, (5) a közszolgálati szolgáltatások fejlesztésére is, valamint (6) a tisztviselői elkötelezettség megerősítését szolgáló intézkedésekre. A Stratégia magában foglalja (7) a 2013-ban létrehozott továbbképzési rendszer továbbfejlesztését, és (8) a vezetői kompetenciafejlesztés eszközeinek bővítését.

Az önkormányzati emberi erőforrás gazdálkodás fejlesztését az önkormányzati HR-funkciók fejlesztésével és a személyi állomány fejlesztésével kívánja elérni a Stratégia.

2.5.3.4.3. A közszolgáltatások színvonalának javítása

A közszolgáltatások színvonalának javítását három alintézkedés keretében kívánja megvalósítani a Stratégia:

- az állam vagy az önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatások szervezési feltételeinek javítása,
- a közszolgáltatásokhoz kapcsolódó bürokrácia csökkentése,
- elektronikus ügyintézés támogató szolgáltatások biztosítása a közszolgáltatások egyéb területén.

Az állam vagy az önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatások szervezési feltételeinek javítása alintézkedés részeként sor kerül (1) a közszolgáltatásokhoz kapcsolódó szervezetrendszer hatékonyabbá tételére, (2) a közszolgáltató szervezetek menedzsmentjének, szolgáltatási minőségének és kapacitásának átfogó fejlesztésére, valamint (3) a közszolgáltató szervezetek tudásbázisának és nyomon követésének fejlesztésére.

A közszolgáltatásokhoz kapcsolódó bürokráciacsökkentés keretében megvalósul (1) a közszolgáltatásokhoz kapcsolódó élethelyzetekhez tartozó ügyek egyszerűsítése, valamint (2) az egységes és összehasonlítható módszertanon alapuló ügyfél-elégedettség-mérés bevezetése. Az azonos közszolgáltatást nyújtó szolgáltatók ügyfél-elégedettséggel kapcsolatos eredményeinek összehasonlíthatóságát egyrészt a központi módszertan alapján kidolgozott ügyfélkártyák, másrészt a szintén központilag kidolgozott módszertan alapján mért ügyfél-elégedettség teszi lehetővé.

Az elektronikus ügyintézés támogató szolgáltatások biztosítása tekintetében a Stratégia arra alapoz, hogy noha a jelenleg folyó fejlesztések alapvetően a közigazgatás igényeinek kielégítésére szolgálnak, kis fejlesztéssel azonban igen jelentős támogatást tudnak nyújtani a közszolgáltatások számára is.

2.5.3.4.4. Digitális Állam felépítése

A Stratégia kiemelten fontos célja az e-közigazgatás fejlesztése, a Digitális Állam felépítése, a különböző nyilvántartások és rendszerek integráns, redundanciától és hibáktól mentes, együttműködő hálózatának kialakítása, amely megfelelő biztonságot garantálva, magas szinten és továbbfejleszthető módon teszi elérhetővé a közigazgatási szolgáltatások biztosítását.

A Stratégia két fő, egymásra épülő fejlesztési területet azonosít:

- adatbázisok összehangolására irányuló fejlesztések,
- az ügyfélközpontú közigazgatás informatikai támogatása.

A digitális állam kialakításával kapcsolatos részletes stratégiai kereteket és gyakorlati tennivalókat a Nemzeti Infokommunikációs Stratégia, illetve a Digitális Jólét Program 2.0 című tervdokumentum tartalmazza.

3. MODUL: EURÓPAI UNIÓS ALAPISMERETEK

A KÖVETKEZŐ FEJEZETBEN ÁTTEKINTJÜK AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓS FOLYAMATOT, BEMUTATJUK AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYRENDSZERÉT, JOGRENDJÉNEK SAJÁTOSságAIT. AZ ELSAJÁTÍTOTT ISMERETRENDSZER SEGÍTSÉGÉVEL ALAPISMERET SZINTJÉN ÉRTHETŐVÉ VÁLIK AZ UNIÓS JOGI TERMINOLÓGIA, AZ UNIÓS JOG, VALAMINT A MAGYAR JOGRENDSZER EGYMÁSHOZ VALÓ VISZONYA.

3.1. ALMODUL: AZ EURÓPAI UNIÓ FEJLŐDÉSE ÉS INTÉZMÉNYRENDSZERE

3.1.1. AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ RÖVID TÖRTÉNETE (PÁRIZSTÓL LISSZABONIG)



Az európai egység gondolat több évszázados filozófiai és politikatudományi előzményeit követően a XX. század második fele érlelte meg egyértelműen a helyzetet a jelenleg létező európai integrációs szervezetek és intézmények kialakulása és kiépülése előtt.

A II. világháború szörnyű pusztítása és ennek következtében az európai országok nagy részének kimerülése, elszegényedése ráébresztette az akkori politikusokat arra, hogy a kontinensnek a sanyarú helyzetből való kilábalás érdekében tartós békére van szüksége, ugyanis csak ez garantálhatja a földrész lakosainak jólétét és az országok hosszú távú fejlődését. Ennek érdekében kerültek kidolgozásra a gazdasági–politikai integráció lépcsőfokai, amelyre alapozva váltották valóra az európai integrációs folyamatot kezdetben jórészt francia és német politikusok.

A II. világháború európai eseményei befejeződésének ötödik évfordulóján, 1950. május 9-én az úgynevezett Schuman-nyilatkozattal vált lehetővé az, hogy több kísérletet követően 1951-ben hat nyugat-európai ország, nevezetesen Belgium, Hollandia, Luxemburg, Olaszország, Franciaország és az NSZK (az úgynevezett Hatok) Párizsban létrehozza az első európai integrációs szervezetet, az **Európai Szén- és Acélközösséget** (hétköznapi nevén Montánunió, rövidítve ESZAK).

Az ESZAK elsődleges célja az volt, hogy a hadiipar szempontjából kiemelt jelentőséggel bíró széntermelést és acélipart egy új, soha korábban nem létező, tőlük lényegében független, szupranacionális (nemzetek feletti) szervezetre bízzák, megakadályozva ezzel egy újabb háború kitörését a kontinensen úgy, hogy egyúttal biztosítsák az ágazat fejlődését.

Az ESZAK működőképességén felbuzdulva a Hatok 1957-ben Rómában újabb két közösséget hoztak létre, egyfelől az **Európai Gazdasági Közösséget** (EGK; a köznyelvben elterjedt nevén ez volt az úgynevezett Közös Piac), valamint az **Európai Atomenergiaközösséget** (EURATOM). (A szakirodalom az EGK és az EURATOM létrehozásáról szóló szerződéseket Római Szerződéseknek nevezi.) Az előbbi képezi a gerincét lényegében az európai gazdasági–politikai integrációnak, míg az utóbbi az atomenergia biztonságos és békés célú felhasználása érdekében jött létre.

Mivel az integrációs folyamat működőképesnek bizonyult, hamarosan a Hatokon kívüli európai országok is érdeklődni kezdtek a tagság iránt. Ám Kelet-Közép Európa szocialista országai (így Magyarország is), valamint Dél-Európa nem demokratikus, autoriter államai el voltak zárva az európai integráció lehetőségétől.

Az első kibővülésre 1972-ben (a csatlakozási szerződések 1973-tól hatályosak) az Egyesült Királyság, Írország, valamint Dánia csatlakozásával került sor („Kilencek”).

Az 1970-es években demokratizálódási hullám zajlott le Dél-Európában, melynek nyomán az érintett államok jelezték csatlakozási szándékukat. A sikeres csatlakozási tárgyalások eredményeképpen került sor 1981-ben Görögország belépése („Tízek”), majd 1986-ban Spanyolország és Portugália csatlakozása („Tizenkettek”). E bővülések nyomán olyan államokkal egészült ki a Közösség, melyek számos elmaradott, alulfejlett régióval rendelkeztek, így előtérbe került a közösségen belüli gazdasági egyenlőtlenségek kezelésének kérdése is. Erre, valamint szükséges intézményes reformokra koncentrált az 1986-os **Egységes Európai Okmány**, mely a Római Szerződés első fontos átdolgozása volt.

Az 1989/1990-es évek közép- és kelet-európai eseményei, a szocializmus bukása és a demokratikus rendszerváltások hatalmas változásokat hoztak. 1990-ben a két német állam is (újra)egyesült: az NDK lényegében beolvadt az NSZK-ba. Ez a radikálisan átalakuló politikai-gazdasági környezet újabb kihívásokat (ugyanakkor lehetőségeket) jelentettek az Európai Közösségek számára. Ennek hatására a tizenkét tagállam ismételten újragondolta az európai integráció helyzetét. A több évtizede sikeres gazdasági kooperáció alapjain, az együttműködést a politikai színtérre is ki kívánták terjeszteni.

Az 1992. évi **Maastrichti Szerződéssel** módosították a Római Szerződéseket és létrehozták az **Európai Uniót**. A szerződés értelmében az Unió úgynevezett pillérekre épülve funkcionált. Az első pillér az Európai Közösségeket jelentette, amely magában is három szervezetet fogott össze; az Európai Szén- és Acélközösséget, az Európai Gazdasági Közösséget (későbbi elnevezésével Európai Közösséget) és az Euratomot. A második pillér a közös kül- és biztonságpolitikát fogta össze, amely a tagállamok közös nemzetközi fellépésének színtere. A harmadik pillér pedig a tagállamok bel- és igazságügyi együttműködéséért felel, amelynek tartalma a későbbiekben a büntetőügyekben való rendőrségi- és igazságügyi együttműködésre szűkölt.

Az első pillér szupranacionális, vagyis nemzetek feletti elven szerveződött (saját jogrendszerrel), míg a második és a harmadik pillér kormányközi együttműködés alapján működött, amely azt jelentette, hogy e pillérekben a döntéshozatal a kormányok közötti konszenzuson (teljes egyetértésen) alapult; vagyis a közösségi döntéshozatal (jelenleg uniós döntéshozatal) nem terjedt ki ezen együttműködési területekre.

1995-ben újabb három ország csatlakozott – immáron az EU-hoz –, mégpedig Svédország, Finnország és Ausztria. Részben emiatt ismételten sor került az európai integráció korrekciójára, amit az 1997. évi **Amszterdami Szerződésben** tettek meg. Mivel az Amszterdami Szerződésben csak részben sikerült megvalósítani a szükséges intézményes reformokat, így 2001-ben került sor a **Nizzai Szerződés** aláírására, amely (egyebek mellett) megújította az Unió intézményrendszerét, hogy az a tervezett bővítések után is működőképes legyen.

2004. május 1-jén minden addiginál több, tíz ország csatlakozott az Európai Unióhoz: Magyarország, Csehország, Szlovákia, Lengyelország, Szlovénia, Málta, Ciprus, Észtország, Lettország, Litvánia („Huszonötök”).

2007-ben került sor az Európai Unió következő kibővülésére, amikor Románia és Bulgária is csatlakozott a szervezethez („Huszonhetek”). Ugyancsak 2007-ben a Lisszaboni Szerződéssel fogadták el az Európai Unió mindennapjait jelenleg rendező módosításokat (2009-től hatályos). A Lisszaboni

Szerződés megszüntette a pillérrendszert, ezzel integrálva a három pillér által lefedett területet. A Lisszaboni Szerződés másik fontos rendelkezése, hogy az EU-t önálló jogi személylé tette, azaz az EU önálló nemzetközi jogalanyként – jogokat élvezve és kötelezettségeket vállalva – léphet fel. 2013. július 1-jén Horvátország is csatlakozott a szervezethez, ezzel a tagállamok száma huszonnyolcra emelkedett. („Huszonnyolcak”).

2016 júniusában az Egyesült Királyságban népszavazást tartottak az ország EU-tagságának fenntartásáról, amelyen a kilépést támogatók kerültek többségbe. 2017 márciusában indultak meg a kilépésről (brexit) szóló tárgyalások, melyek éveken át húzódtak. A hosszas tárgyalások eredményeképpen 2020-ban megszűnt az Egyesült Királyság tagsága az EU-ban – így a közösség létszáma 27-re csökkent. Ugyanakkor a szigetország és az integrációs szervezet sikerrel állapodott meg a két fél közötti jövőbeni viszonyok szabályairól – ezzel sikerült elkerülni a rendezetlen brexitet.

A Lisszaboni Szerződés – többek között – megszüntette az Európai Unió addigi pillérrendszerét. Addig – 1993 és 2009 között – az Európai Unió három, úgynevezett pillérről épülve működött. Az első pillér az Európai Közösségeket jelentette, amely magában is három szervezetet fogott össze; az Európai Szén- és Acélközösséget, az Európai Gazdasági Közösséget (későbbi elnevezésével Európai Közösséget) és az Euratomot. Míg a második pillér a közös kül- és biztonságpolitikát fogta össze, amely valójában a tagállamok közös nemzetközi fellépésének színtere volt. A harmadik pillér pedig a tagállamok bel- és igazságügyi együttműködéséért felelt, amelynek tartalma a későbbiekben a büntetőügyekben való rendőrségi- és igazságügyi együttműködésre szűkül.

Az első pillér szupranacionális, vagyis nemzetek feletti elven szerveződött (saját jogrendszerrel), míg a második és a harmadik pillér kormányközi együttműködés alapján működött, amely azt jelentette, hogy e pillérekben a döntéshozatal a kormányok közötti konszenzuson (teljes egyetértésen) alapult; vagyis a közösségi döntéshozatal (jelenleg uniós döntéshozatal) nem terjedt ki ezen együttműködési területekre.

A pillérrendszer megszüntetése – és ezzel a három pillér által lefedett terület integrációja mellett – a Lisszaboni Szerződés másik fontos rendelkezése, hogy az EU-t önálló jogi személylé tette. Ami azt jelenti, hogy az EU önálló nemzetközi jogalanyként – jogokat élvezve és kötelezettségeket vállalva – léphet fel.

3.1.2. AZ EURÓ, AZ EURÓÖVEZET ÉS A MONETÁRIS UNIÓ. NYELVI REZSIM AZ EURÓPAI UNIÓBAN ÉS AZ EU JELKÉPEI

A Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) kialakításának tervei az 1990-es évek elején születtek meg.

Ennek alapján a GMU megvalósításának folyamatában rögzítették a monetáris unióban részt vevő országok valutája és az euró közötti arányokat, és 2002. január 1-jétől az egységes valuta – **az euró** – **megjelent a készpénzforgalomban is, és jelenleg 20 uniós tagállamban törvényes fizetőeszköz.** Ausztria, Belgium, Ciprus, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Horvátország, Írország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Szlovákia és Szlovénia alkotják az úgynevezett eurózónát, más néven az európai valutauniót.

Az Európai Unió nyelvhasználatának rendje szerint az Unió intézményeinek jelenleg 24 hivatalos nyelve van, közöttük természetesen a magyar nyelv is. Ennek köszönhetően amennyiben bármelyik tagállam vagy tagállam joghatósága alá tartozó személy úgy dönt, hogy az Unió intézményeihez magyar vagy bármely más hivatalos EU-s nyelven fordul, úgy azok kötelesek arra a megkeresés nyelvén válaszolni. Ezenkívül a rendeleteket és egyéb általánosan alkalmazandó dokumentumokat,

valamint az Európai Unió Hivatalos Lapját is valamennyi hivatalos nyelven közzé kell tenni. Az EU intézményeiben használt munkanyelvekkel kapcsolatban elmondható, hogy az angolnak elsődleges, de a francia nyelvnek is kiemelkedő jelentősége van a napi ügyvitel során.

Az Európai Unió legfontosabb hivatalos jelképei a lobogó, a himnusz, az Európa-nap és a jelmondat. Az Európai Unió lobogója a kék eget, a 12 csillag pedig a tökéletességet és a teljességet, a népek közötti szolidaritást és harmóniát szimbolizálja.

Az Európai Unió himnusza 1985 óta Friedrich Schiller „Örömódája” Ludwig van Beethoven zenéjével (IX. szimfónia). A felsoroltak mellett létezik az Európa-nap, amely május 9-ére esik (Robert Schuman 1950. május 9-én benyújtott nyilatkozata alapján). Végül meg kell említeni az EU jelmondatát is, amely így hangzik hivatalosan: „Egyesülve a sokféleségben”.

3.1.3. AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYRENDSZERE

Az Európai Unióról szóló Szerződés (a továbbiakban mint EUSz is) – ami lényegében az 1992. évi Maastrichti Szerződés többször módosított szövegét és struktúráját jelenti – hatályos szövegezése szerint az Unió saját intézményi kerettel rendelkezik, amelynek egyúttal célja az Unió értékeinek érvényesítése és célkitűzéseinek előmozdítása.

Az Európai Uniónak jelenleg hét úgynevezett intézménye van, ezek a következők:

- Európai Parlament;
- Európai Tanács;
- Tanács;
- Európai Bizottság;
- Európai Unió Bírósága;
- Számvevőszék;
- Európai Központi Bank.

Az Európai Uniónak ezenkívül vannak tanácsadó szervei és egyéb intézményei is, amelyeket összefoglalóan „egyéb intézmények” néven tárgyalunk.

A következőkben bemutatjuk az egyes intézményeket és azok egymáshoz való viszonyát.

3.1.3.1. Az Európai Parlament (EP)

Az Európai Parlament az Európai Unió egyetlen, az európai polgárok által közvetlenül választott intézménye. Az Európai Parlament **székhelye Strasbourg**. Az EP fő feladata, hogy képviselje az Unió polgárainak érdekeit az uniós döntéshozatalban, és felügyelje az EU intézményeinek demokratikus működését. Az EP az uniós döntéshozatal nagy részében a Tanáccsal közösen hoz döntéseket, alkot jogszabályokat, így egyre inkább tekinthető a Miniszteri Tanács melletti társ-döntéshozó, társ-jogalkotó szervnek.

Az Európai Parlament **tagjainak létszáma 705 fő**.

A tagállamok képviselete a népesség számához viszonyítva arányosan lett meghatározva, ennek alapján egyetlen országnak sem lehet 96-nál több és 6-nál kevesebb képviselője. Magyarország jelenleg 21 mandátummal rendelkezik az EP-ben. **Az Európai Parlament tagjait az Unió polgárai választják:**

- közvetlen és általános választójog alapján;
- szabad és titkos választásokon;
- ötéves időtartamra;
- arányos (listás) választási rendszerben.

Az európai választásokon minden választókorú **uniós polgár választhat és választható.**

Uniós polgár ugyanis csak az lehet, aki már valamelyik tagállam állampolgárának minősül, így az uniós polgárság „csak” kiegészíti és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot. Ennek megfelelően **minden magyar állampolgár uniós polgár is egyúttal.**

Az uniós polgárok – egyebek mellett:



- jogosultak a tagállamok területén szabadon mozogni és tartózkodni;
- a lakóhelyük szerinti tagállamban választók és választhatók az EP- és az önkormányzati választásokon;
- jogosultak más EU-s tagállam diplomáciai és konzuli hatóságának védelmét igénybe venni olyan országokban is, ahol az állampolgárságuk szerinti országnak nincs, egy másik uniós tagállamnak ellenben van képviselete;
- „európai polgári kezdeményezés” keretében uniós jogszabály megalkotására vonatkozó javaslat megtételét indítványozhatják az Európai Bizottság számára;
- ezenkívül az uniós polgárok bármilyen ügyben jogosultak petíciót benyújtani az Európai Parlamenthez;
- bármelyik hivatalos nyelven fordulhatnak az EU intézményeihez, akik kötelesek arra ugyanazon nyelven válaszolni;
- az uniós polgárt megilleti még **a megfelelő ügyintézéshez való jog** az EU intézményeivel való kapcsolatban, ami részrehajlás nélküli, tisztességes és ésszerű határidőn belül történő ügymenetet jelent, de magában foglalja **az EU kártérítési felelősségét** is.

A választások után a képviselők nem országok szerint tagozódva végzik munkájukat az Európai Parlamentben, hanem hasonló politikai értékek mentén szerveződött **képviselőcsoportokba** (frakciókba) **tömörülnek**. Az Európai Parlament tagjai a szabad mandátum elve alapján tevékenykednek, vagyis senki által nem utasíthatók, és **mentelmi jogot** élveznek.

Az EP-képviselők tagjaik közül 2 és fél éves (megújítható) időtartamra megválasztják az intézmény elnökét és tisztségviselőit. A Parlament tisztségviselőinek minősülnek – az elnök mellett – a tizennégy alelnök és az öt quaestor. Az elnök és az alelnökök együttesen alkotják a Parlament Elnökségét, amelynek ülésein tanácsadó minőségükben a quaestorok is részt vesznek.

A **quaestorok** a képviselőket közvetlenül érintő pénzügyi és igazgatási feladatokat látnak el, így például döntenek a belépőkártya-igénylésekről, meghatározzák a képviselők által alkalmazható asszisztensek számát, és nyilvántartást vezetnek az EP-tagokról, amelyben kitérnek az adott személyek jövedelmi viszonyaira is.

A Parlament tisztségviselőit a képviselők saját soraikból választják titkos szavazással, amelynek során tekintettel kell lenni a tagállamok és a politikai nézetek méltányos képviseletére.

A nyilvános plenáris ülések mellett – a nemzeti parlamentek működéséhez hasonlóan – hangsúlyos szerepe van a szélesebb közvélemény számára kevésbé látható – bár főszabályként nyilvános – **bizottsági munkának**.

Az EP-ben léteznek:

- állandó bizottságok;
- különbizottságok (a különbizottságok a rendkívüli problémák kezelésére jönnek létre, megbízásuk időtartama legfeljebb 12 hónap);
- vizsgálóbizottságok (az uniós jog megsértése vagy helytelen alkalmazása esetén állítja fel az EP), valamint
- az egyes testületeken belül albizottságok is létrehozhatók.

A jelenlegi EP-ben működő állandó bizottságok – egyébként gyakran változó – száma húsz feletti. Az állandó bizottságok közül talán a legfontosabb szerepe a Külügyi Bizottságnak (AFET), az Állampolgári Jogi-, Bel- és Igazságügyi Bizottságnak (LIBE), a Költségvetési Bizottságnak (BUDG) és az Alkotmányos Ügyek Bizottságának (AFCO) van.

A bizottságokban minden képviselőcsoportnak lehetősége van arra, hogy tagjai közül egy úgynevezett koordinátort nevezzen ki, akinek kettős feladata van: egyrészt a bizottsági konszenzus kialakításának elősegítése, másrészt a képviselőcsoport érdekeinek megjelenítése. A bizottsági tagok minden felmerülő bizottsági ügy vitelére választanak egy jelentéstevőt, akinek az adott ügy menedzselése a feladata.

3.1.3.2. Az Európai Tanács



Az Európai Tanács nem lát el jogalkotási feladatokat, de meghatározza az EU általános politikai irányait és prioritásait. Munkája során – amelyet saját Főtitkársága segít – főszabályként konszenzussal dönt, kivéve, ha a Szerződések ettől eltérően rendelkeznek. Az Európai Tanácsban a hazánk képviseletét ellátó miniszterelnököt ebbéli funkcióinak ellátásában a minisztériumok (főként a Külgazdasági és Külügyminisztérium és az Igazságügyi Minisztérium) segítik és készítik fel.

Az Európai Tanács nagy horderejű, stratégiai kérdésekben dönt, valamint meghatározza az EU általános politikai irányvonalát. Az intézmény a tagállamok közötti kompromisszumok megkötésének is színtere.

Az intézményben a legtöbb országot – így Magyarországot is a kormányformának megfelelően – **a kormányfő képviseli**. Az Európai Tanácsnak tagja továbbá a **két és fél éves időtartamra az EiT által minősített többséggel megválasztott állandó elnöke** – megbízatása egy alkalommal megújítható – és az Európai Bizottság elnöke, munkájában részt vesz ezenkívül az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője is.

Az Európai Tanács elnöke nem tölthet be semmilyen nemzeti megbízatást, legfontosabb feladatköréit ellátva elnököl és vezeti az EiT üléseit, erőfeszítéseket tesz az intézményen belüli kohézió és konszenzus megteremtésére, valamint ellátja az Unió külső képviseletét a közös kül- és biztonságpolitikához tartozó ügyekben. Az EiT elnöke ezenkívül minden ülést követően köteles jelentést benyújtani az Európai Parlamentnek.

Az Európai Tanács nem lát el jogalkotási feladatokat, de meghatározza az EU általános politikai irányait és prioritásait. Munkája során – amelyet saját Főtitkársága segít – főszabályként konszenzussal dönt, kivéve, ha a Szerződések ettől eltérően rendelkeznek. Az Európai Tanácsban a hazánk képviseletét ellátó miniszterelnököt ebbéli funkcióinak ellátásában a Miniszterelnökség, illetve a minisztériumok (főként a Külügyminisztérium) segítik és készítik fel.

3.1.3.3. A Tanács

Az Európai Unió Tanácsa a társjogalkotónak minősülő Európai Parlament mellett az Unió legfontosabb jogalkotó intézménye. Az intézmény másik (a Szerződésekben is szereplő) hivatalos elnevezése a Tanács, amelyet a köznyelv is előszeretettel használ. Azonban – mivel a Tanács szakterületek szerint különböző formációkban ülésezik, ahol a tagállamok hatáskörrel rendelkező miniszterei képviselik hazájukat –, az intézmény nem hivatalos neve a legkifejezőbb; Miniszterek Tanácsa. Székhelye, ahol üléseinek többségét tartja, Brüsszel.

Minden tanácsi formációnak létezik nem hivatalos és a gyakorlatban széleskörűen ismert és alkalmazott elnevezése, és ismertetésük során zárójelben megadjuk a magyar terminológiában használt rövidített elnevezésüket is.

A formációik listáját az Európai Tanács határozza meg minősített többséggel, de létezik két tanácsi formáció, amely kiemelt jelentőségéből adódóan nevesítve lett a Szerződésekben, mégpedig az **Általános Ügyek Tanácsa (ÁÜT)** és a **Külügyek Tanácsa (KÜT)**.

Az Általános Ügyek Tanácsának tagjai többnyire a tagállami kormányok Európa-ügyi miniszterei, míg a Külügyek Tanácsa általában a külügyminiszterek részvételével ülésezik. Az említett két konfigurációval együtt jelenleg tíz tanácsi formáció létezik, amelyek a következők:

Az egyik legfontosabb a **Gazdasági és Pénzügyi Tanács (ECOFIN)**, amely egyike a legrégebbi tanácsi formációknak, és havonta legalább egy alkalommal ülésezik.

Az ECOFIN legfontosabb feladata a **gazdaságpolitikai koordináció** megvalósítása és a tagállamok költségvetési politikáinak figyelemmel kísérése. Ezenkívül az ECOFIN hozza meg az euróra vonatkozó döntéseket is, ilyen esetekben azonban kizárólag az euróvezetethez tartozó tagországok képviselői vesznek részt a szavazásban.

A bel- és igazságügyi együttműködésre vonatkozó jogalkotás és döntéshozatal egy másik tanácsi formáció, jelesül a **Bel- és Igazságügyi Tanács (BIÜT)** feladata. A BIÜT ülései általában kétnaposak, ahol első nap belügyi, a második nap pedig igazságügyi témaköröket tárgyalnak a miniszterek. A BIÜT általában havonta egyszer ülésezik.

Sokrétű és összetett kérdésekkel foglalkozik a **Foglalkoztatási, Szociálpolitikai, Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Tanács (EPSCO)**.

A **Versenyképességi Tanács (VKT)** nevéből is adódóan az EU működése szempontjából kiemelkedően fontos versenyképességi kérdéseket (belső piac, ipar stb.) tárgyal.

Nem elhanyagolható jelentőségű a **Közlekedési, Távközlési és Energiaügyi Tanács (TTE)** szerepe sem.

A **Mezőgazdasági és Halászati Tanács (AGRIFISH)** foglalkozik – egyebek mellett – az EU közös agrárpolitikájának működtetésével kapcsolatos kérdésekkel.

Ugyanígy egyre növekvő jelentősége van a **Környezetvédelmi Tanácsnak (ENV)**.

Végül meg kell említeni az **Oktatási, Ifjúsági, Kulturális és Sportügyi Tanácsot (EYCS)**, is..

A tanácsi munka szakmai előkészítése úgynevezett **munkacsoportokban** zajlik, amelyek a tagállamok szakértőiből – általában a megfelelő szakmai kompetenciákkal rendelkező minisztériumi kormánytisztviselőkből és/vagy a brüsszeli állandó képviseletek diplomatáiból – állnak.

Az aktuális ügyek mennyiségéhez igazodóan folyamatosan változó, de általában százötven-kétszáz körüli számban működő tanácsi munkacsoportokban lehetőség van arra, hogy a tagállamok szakértői szinten vitassák meg az egyes uniós előterjesztéseket, beleértve az EU jogszabálytervezeteket, jelentéseket és összességében minden, az adott területhez tartozó kérdést.

Minden kérdéskörnek úgynevezett dossziéja van, amelyet tagállami dossziéfelelősök gondoznak, akik az átlagosnál jobban el tudnak mélyülni az azzal kapcsolatos problémák tanulmányozásában.

Amennyiben az adott tanácsi munkacsoportban egy kérdéssel kapcsolatban megszületett a döntés, úgy az ügy eggyel feljebb, az ügynevezett COREPER-szintre kerül. A **COREPER**¹¹² – magyarul az Állandó Képviselők Bizottsága – két formációban, COREPER II. és COREPER I. néven ülésezik, és lényegében a miniszteri összetételű Tanács előtti utolsó, egyszerre szakmai és politikai szintű fórumot jelenti.

Ehelyütt kell röviden szólni a brüsszeli **magyar állandó képviselet (ÁK)** szerepéről a Magyarország–Európai Unió viszonyrendszerben. A **magyar ÁK** – érthető okokból – valamennyi magyar diplomáciai képviseletünk közül messze a legszélesebb körű profillal rendelkező missziónk, ami ennek megfelelően a legtöbb alkalmazottat foglalkoztatja. A magyar ÁK valamivel több mint száz diplomatával és egyéb státusú foglalkoztatottal működik, kivételt jelentett ez alól a magyar soros elnökségi időszak, amikor a létszám átmenetileg megduplázódott. Az állandó képviseletet a COREPER II. nagykövet vezeti, de emellett nagyköveti rangban van még az állandó helyettes (COREPER I. nagykövet) is.

A brüsszeli ÁK és a Miniszterelnökség között napi kapcsolat van, diplomatáink rendszeres jelentésekben számolnak be az elvégzett munkáról, és várják a mandátumot a felmerülő ügyekben.

A brüsszeli ÁK-n a „hagyományos” diplomáciát végző kormánytisztviselők mellett más minisztériumokból érkezett ügynevezett szakdiplomataik is dolgoznak, akik felett a szakmai irányítást a kiküldő tárca látja el. Az ÁK munkatársai felelősek a helyszíni kapcsolattartásért és Magyarország érdekeinek megjelenítéséért, valamint a központi közigazgatás szerveinek naprakész információval való ellátásáért.

A Tanács intézménye kapcsán szót kell ejtenünk a soros elnökség intézményéről. A Tanács soros elnöki tisztségét félévenkénti váltásban tölti be egy-egy tagállam. **Magyarország történelme során először 2011 első félévében volt a Tanács soros elnöke**, legközelebb pedig 2024. július 1-jétől fogja betölteni e funkciót. Hazánk Spanyolországgal és Belgiummal alkotott, másfél éves időtartamra létrejött „trióban” látja el hat hónapon keresztül a soros elnöki teendőket.

3.1.3.4. Az Európai Bizottság (Bizottság)

A brüsszeli székhelyű Európai Bizottságnak (vagy röviden Bizottságnak)

- **koordinatív,**
- **végrehajtási és**
- **igazgatási feladatai** vannak.

A szerkezeti felépítésében mutatott hasonlóságok, valamint főbb funkciói miatt szokás a Bizottságot az EU kvázi kormányának is nevezni, noha ez a megállapítás nem fedi tökéletesen a valóságot. Kiemelt feladata a Szerződésekben foglaltak felügyelete, az uniós jogból fakadó kötelezettségek betartása és betartatása.

További feladatai:

- Az EU kezdeményező és javaslattevő szerve, amely egyben kizárólagos joggal rendelkezik a jogalkotási javaslatok beterjesztésére a döntéshozó szervek, így a Tanács és a Parlament elé.
- Végrehajtja az Unió költségvetését.
- Szűk körben jogalkotói hatáskörrel is rendelkezik a Szerződésekben meghatározott területeken.

¹¹² Francia betűszó, a Comité des représentants permanents kifejezésből

Az Európai Bizottság a Tanácstól és az Európai Tanácstól eltérően nem kormányközi, hanem **szupranacionális elven működik**, azaz az Unió egészét szolgálva az uniós érdekek őreként végzi feladatait.

A Bizottság hivatali ideje az Európai Parlament ciklusaihoz igazodva **öt év**.

Az Európai Bizottság elnökét az Európai Tanács – az EP-választások eredményének figyelembevételével – meghozott javaslatára az Európai Parlament választja meg. Megválasztását követően a Bizottság elnöke a Tanáccsal közös megegyezésben elfogadja azt a tagállamok kormányai által javasolt listát, amelyen a Bizottság tagjaivá kinevezni kívánt személyek nevei szerepelnek. Minden tagállamnak egy biztos jelölésére van joga, így a bizottsági testület (a biztosok kollégiuma) – beleértve az elnököt és az alelnököket is – 27 tagú. Az Európai Bizottságról mint testületről az Európai Parlament szavaz, majd jóváhagyását követően a Bizottságot az Európai Tanács nevezi ki. A biztosokkal szemben elvárás az, hogy európai elkötelezettségűek legyenek, és függetlenségükhöz ne férjen kétség.

Az Európai Bizottság testületileg az Európai Parlamentnek tartozik felelősséggel, valamint az EP bizalmatlansági indítvány elfogadásával lemondásra kényszerítheti a Bizottságot.

A bizalmatlansági indítvány lehetővé teszi az Európai Parlament számára az Európai Bizottság demokratikus ellenőrzését; a Bizottságot megbízatásának ideje alatt a Parlamentnek jogában áll bármely pillanatban visszahívni.

A Lisszaboni Szerződéssel bevezetett módosítások elvileg lehetővé tennék a tagok számának csökkentését, de könnyen lehet, hogy a tagállamok presztízs okoktól vezérelve ezután is ragaszkodni fognak az **„egy állam, egy biztos”** elvéhez. Lényegadó különbség az állami megoldásokhoz képest, hogy az Európai Bizottságon belül a politikai szintet képviselő biztosok (kvázi miniszterek) alatt tulajdonképpen nincs államtitkári és helyettes államtitkári szint, ugyanis rögtön a szakmai szintet képviselő egy vagy több, egymáshoz kapcsolódó szakterületért felelős főigazgatóságok (DG) következnek, élükön a főigazgatókkal.

A főigazgatóságok igazgatóságokra, az igazgatóságok pedig osztályokra tagolódnak. A tagállami minisztériumok szakértő tisztviselői és a Bizottság szakemberei között rendszeres és szoros kapcsolat létezik egy-egy ügy kapcsán.

3.1.3.5. Az Európai Unió Bírósága (EUB)

Az Európai Unió Bírósága (EUB)

- **a Bíróságból;**
- **a Törvényszékből áll.**

Az EUB székhelye **Luxembourgban** található.

A Bíróság tagállamonként egy, a Törvényszék tagállamonként kettő bíróból áll. A Bíróság munkáját tizenegy ügynevezett főtanácsnok segíti. Ők terjesztik a Bíróság elé a folyamatban lévő ügyekben az indítványokat. A bírákat és a főtanácsnokokat hatéves időtartamra a tagállamok kormányai nevezik ki közös megegyezéssel.

Munkájukat pártatlanul végzik, és megbízatásuk megújítható.

Az EUB legfontosabb feladata a jog tiszteletben tartásának biztosítása a Szerződések értelmezése és alkalmazása során. Az Európai Unió Bírósága dönt a keresettel eléterjesztett ügyekben. Keresetet a tagállamok, az intézmények, illetve természetes és jogi személyek nyújthatnak be meghatározott esetekben.

Szintén az Európai Unió Bírósága jogosult eljárni a későbbiekben részletezett előzetes döntéshozatallal kapcsolatos ügyekben, továbbá a Szerződésben meghatározott egyéb esetekben.

Fontos megemlíteni, hogy a hagyományos bírósági funkciók mellett az Európai Unió Bírósága „alkotmánybírósági” feladatköröket is ellát.

Ennek bizonyítéka, hogy az EUB kizárólagosan jogosult a Szerződések kötelező érvényű értelmezésére, és hivatalból vagy kérelemre megvizsgálja a másodlagos joganyagba tartozó legtöbb jogi aktus jogszerűségét. Amennyiben az EUB a kérdéses jogszabály jogszerűtlenségét állapítja meg, úgy azt semmisnek nyilvánítja. **A Bíróság három- vagy öttagú tanácsokban, kivételes esetekben pedig 15 tagú nagytanácsban vagy teljes ülésen jár el.**

Az Európai Bíróság jogértelmezése, döntései és határozatai az Európai Unió tagállamaiban kötelező erővel bírnak.

A tagállamokat és az uniós intézményeket meghatalmazottak, más peres feleket pedig ügyvédek képviselik az eljárásban. Magyar részről az igazságügyi miniszter – a Kormány eljárás tárgya szerint felelős tagjával együttműködve – látja el a Kormány képviselőjét az Európai Unió Bírósága előtti eljárásokban, koordinálja a képviselet ellátásához szükséges iratok előkészítését, elkészíti a beadványokat, illetve figyelemmel kíséri az eljárásokat, és gondoskodik az ezekből esetlegesen következő jogalkotási feladatok meghatározásáról, programozásáról és teljesítésének ellenőrzéséről. A nemzetközi bírói fórumok mindegyikéhez hasonlóan az Európai Unió Bírósága előtt zajló eljárás is két szakaszból, egy hangsúlyosabb írásbeli és egy szóbeli részből áll.

3.1.3.6. A Számvevőszék

A luxembourgi székhellyel működő Számvevőszék végzi az Unió pénzügyi ellenőrzését. Ennek az intézménynek a felépítése – azzal, hogy ebben az esetben nem bírőról, hanem pénzügyi szakemberekről van szó – szinte **tökéletesen megegyezik a Bíróságéval**, ezért ennek részletes ismeretétől e helyütt eltekintünk, az ott elmondottak megfelelően irányadók. A Számvevőszék legfontosabb **feladata**, hogy megvizsgálja az Unió összes bevételre és kiadásra vonatkozó elszámolását, továbbá az olyan intézményeket, amelyek EU-s forrásokból részesednek.

3.1.3.7. Európai Központi Bank és a Központi Bankok Európai Rendszere

Az Európai Központi Bank (EKB) székhelye Frankfurt am Main. Az EKB-nek különösképpen az euróvezetethez tartozó tagállamok tekintetében van szerepe, mégpedig annyiban, hogy az Unió monetáris politikáját az Európai Központi Bank – kiegészülve az érintett tagállamok jegybankjaival a Központi Bankok Európai Rendszere (KBER) keretében – irányítja, vagyis az eurózóna tagországainak ezen a területen hatáskörük tulajdonképpen nincs. Kizárólagosan jogosult euró kibocsátásának engedélyezésére. A KBER rendszerében speciális státusszal benne vannak az eurózónához nem tartozó tagállamok jegybankjai is, igaz az európai valutaunió ügyeiben való döntésekben és azok végrehajtásában nem vesznek részt.

3.1.3.8. Egyéb intézmények

A **Gazdasági és Szociális Bizottság (GSzB)** – a Régiók Bizottsága mellett – az EU-intézmények egyik tanácsadó szerve. A GSzB a Római Szerződések alapján 1957-ben jött létre azzal a céllal, hogy a különféle gazdasági, szociális érdekcsoportokat bekapcsolják a közösségi döntések előkészítésébe. A szerv feladata, hogy tanácsokat adjon a Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament

számára, de az EU intézményei bizonyos kérdésekben kötelesek konzultálni a GSzB testületével, bár véleményüket nem kötelesek figyelembe venni a döntéshozatal során. A jelenleg 329 tagú testület a munkaadók, a munkavállalók és az egyéb civil szervezetek képviselőiből áll, akiket a tagállamok javaslatára a Tanács nevez ki minősített többséggel ötéves időtartamra. A Gazdasági és Szociális Bizottságban 12 tag képviseli Magyarországot

A **Régiók Bizottságát** (CoR) a Maastrichti Szerződés hozta létre abból a célból, hogy lehetővé tegyék a települési és területi helyhatóságok számára a konzultációs részvételt az uniós döntéshozatalban. Tagjait – jelenleg 329 főt – a helyi önkormányzatok demokratikusan választott képviselői vagy tisztségviselői közül a tagállamok javaslatára a Tanács minősített többséggel nevezi ki ötéves időtartamra. A Régiók Bizottságának 12 magyar tagja van.

Az **Ombudsman** az Európai Parlament által öt évre megválasztott, Strasbourgban székhellyel rendelkező jogvédő intézmény. Az Ombudsmanhoz az uniós polgárok, az EU-ban lakóhellyel rendelkező személyek, valamint az Európai Unió területén bejelentett irodával rendelkező társadalmi szervezetek és vállalkozások fordulhatnak, amennyiben nem megfelelő bánásmódban részesültek, illetve sérelmet szenvedtek az EU intézményei által. Az ombudsman a panaszok alapján vizsgálatokat folytathat, javaslatokat és ajánlásokat tehet az EU intézményei számára.

3.2. ALMODUL: AZ EURÓPAI UNIÓ JOGRENDSZERE

Az Európai Unió jogrendszere egy belső jogi és nemzetközi jogi, továbbá sajátos elemeket is felmutató, de valójában egyetlen más rendszerre sem emlékeztető önálló jogrendszert jelent.

3.2.1. AZ EURÓPAI UNIÓ JOGRENDSZERÉNEK SAJÁTOSÁGAI ÉS LEGFONTOSABB ELEMEI

Az EU-jog önálló jogágnak minősíthető, igaz, természetszerűleg ösztönzést merít más jogterületekről, és azokra reflektálva fejleszti tovább saját magát. Annak érdekében, hogy az EU-jog sajátosságai láthatóvá váljanak, határait világosan rögzíteni kell, és meg kell különböztetni más, rokon jogágaktól.



Az Európai Unió jogrendszerének sajátosságai az alábbiak:

- Az EU-jog nem azonos azzal, amit általában „Európa-jognak” neveznek, ugyanis míg az előbbi kizárólag azokat a jogszabályokat takarja, amelyek az Európai Unió tulajdonképpeni jogrendszerét jelentik, addig az utóbbi ennél tágabb kört jelent, magában foglalva más európai szervezetek (például az Európa Tanács) joganyagát, valamint az európai regionális szokásjogot is.
- A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően már a „közösségi jog” terminust sem használjuk, helyette az „uniós jog” kifejezés a helytálló.
- Az EU-jog bár helyenként mutat rokon jegyeket belső jogi jogágakkal is, azt mégsem a nemzeti jogalkotó szervek, hanem jórészt az Európai Unió saját intézményei hozzák létre sajátos jogalkotási eljárások során. Az EU jogrendjének alanyai maga az Európai Unió – amelyet a Lisszaboni Szerződés módosítása ismert el elsőként jogi személyként –, az EU intézményei és szervei, a tagállamok, valamint a természetes és jogi személyek.

Az elengedhetetlenül szükséges bevezető és lehatároló megjegyzéseket követően tisztázni kell, hogy pontosan mi is minősül EU-jognak. Ennek érdekében most röviden áttekintjük annak jogforrási rendszerét, kitérve az egyes jogszabálytípusokra, és részletezve azok lényegadó sajátosságait.

A belső jogi jogágakra emlékeztet az – ami a nemzetközi közjogban kis túlzással ismeretlen –, hogy **az EU-jogban létezik jogforrási hierarchia**, ami azonban meglehetősen sajátos módon érvényesül.

Az EU jogrendje kettős tagozódású, és ennek megfelelően két átfogó egységből, nevezetesen elsődleges és másodlagos jogból épül fel. Az alá-fölérendeltségi viszonyrendszerben az elsődleges joganyagba tartozó normák a másodlagos joganyagba tartozó jogszabályok „felett állnak”, célszerű így az előbbi fogalomkör ismertetésével kezdeni a jogrendszer áttekintését.

A legfontosabb elsődleges jogforrások

- **Alapító Szerződések:** Az EU-jog elsődleges jogrendjébe tartoznak mindenekelőtt – a korábban már számos alkalommal hivatkozott – Alapító Szerződések: ESZAK, EGK, EURATOM, illetve ezek módosításai (például Maastrichti Szerződés). A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével az Alapító Szerződéseket módosították, átnevezték és egységes szerkezetbe foglalták, nevezetesen az Európai Unióról szóló Szerződést (amelynek tulajdonképpen az 1992. évi Maastrichti Szerződés adja a gerincét) és az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződést (amely pedig az 1957. évi Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés vázára épül fel) értjük alatta. Az előbbit magyarul hivatalosan EUSz-ként, az utóbbit pedig EUMSz-ként rövidítjük.
- Az úgynevezett **csatlakozási szerződések és azok mellékletei**, így beleértve természetesen a mások mellett Magyarországgal is megkötött 2003. évi csatlakozási szerződést.
- **Alapjogi Charta:** az uniós polgárok alapjogait és bizonyos emberi jogokat összefoglaló dokumentum.

Az elsődleges joganyagba tartozó jogszabályokat, a klasszikus kormányköziség elvének talaján állva, az érintett tagállamok konszenzussal (teljes egyetértés mellett) módosíthatják vagy helyezhetik hatályon kívül.

A másodlagos jogforrások – a jogi aktusok

Az elsődleges joggal szemben **a másodlagos joganyagba tartozó jogforrásokat** az elsődleges joganyaghoz számított alapító szerződésekkel létrehozott **uniós** – jórészt a nemzetekfelettség vagy más néven **a szupranacionalitás alapelvein álló – intézmények alkotják meg**, a tagállamoktól és azok kormányaitól nagyrészt függetlenül, az alapító szerződésekben leírt jogalkotási eljárások során.

Az Unió hatásköreinek gyakorlása érdekében az intézmények **rendeleteket, irányelveket, határozatokat, ajánlásokat és véleményeket** fogadnak el. Jelenlegi elnevezésük szerint ezek az **Unió jogi aktusai**.

A **rendelet** általános hatállyal bír, vagyis minden jogalany (EU, tagállamok, intézmények, természetes és jogi személyek) számára jogokat és kötelezettségeket állapíthat meg. A rendelet teljes egészében kötelező, és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban.

Az **irányelv** az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra nézve kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja.

A **határozat** teljes egészében, és amennyiben külön megjelöli a címzettjeit, úgy csak azokra kötelező.

Az **ajánlás** címzettjeire nézve bizonyos cselekvési és magatartási szabályokat fogalmaz meg.

A **véleményben** az EU intézménye álláspontot határoz meg valamely kérdésben.

A másodlagos jogforrásokat úgynevezett jogalkotási eljárások keretében fogadják el, ennek során legfőképpen az Európai Bizottságnak, az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak van szerepe.

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta kétféle jogalkotási eljárás létezik: egyfelől az úgynevezett **rendes jogalkotási eljárás**, másfelől pedig a **különleges jogalkotási eljárás**. Mindig a Szerződések egyes konkrét rendelkezései határozzák meg, hogy adott feladatkör tekintetében melyik jogalkotási eljárást kell alkalmazni.



A rendes jogalkotási eljárásban a Bizottság előterjeszti a rendeletre, irányelvre vagy határozatra vonatkozó jogalkotási javaslatát. Ezt az Európai Parlament és a Tanács meghatározott eljárási rendben, közösen fogadja el. A rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott jogalkotási aktusokat az Európai Parlament és a Tanács elnökei írják alá, és azokat az Európai Unió Hivatalos Lapjában ki kell hirdetni az Unió valamennyi hivatalos nyelven.

A rendes jogalkotási eljárással szemben a különleges jogalkotási eljárás több típust foglal magában, amelyek közös jellemzője, hogy az Európai Parlamentnek a rendes jogalkotási eljáráshoz képest lényegesen szerényebb befolyása van a jogi aktusokra.

3.2.2. ALAPJOGVÉDELEM AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Az alapjogok védelme kezdetben nem volt kiemelkedő területe az európai integrációnak, és még ma is elsősorban tagállami feladat azzal a különbséggel, hogy az uniós jog alkalmazási körében eljárva minden tagállamnak gondoskodnia kell az uniós mércével mért alapjogok betartásáról.



Az EU ezzel kapcsolatos tevékenységének alapjait az **Alapító Szerződések rendelkezéseiben** és az **Európai Unió Alapjogi Chartájában** lelhetjük meg.

Az EUSz az Unió értékeiként rögzíti az emberi méltóság és az emberi jogok tiszteletben tartását, beleértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait. Amennyiben valamely tagállam súlyosan és tartósan megsérti az előbb említett értékeket, így az emberi jogokat is, legvégső esetben az érintett tagország Szerződésekből eredő jogai felfüggeszthetők.

Az Alapjogi Charta a tagállamok közös alkotmányos hagyományaira és nemzetközi kötelezettségeire építve sorolja fel az alapjogokat.

Az Alapjogi Charta alapjogokról, nem pedig emberi jogokról beszél, mégpedig jórészt azért, mert a benne foglalt **jogosultságok az úgynevezett uniós polgárság intézményéhez kötődnek elsősorban**, bár kétségtelenül nem kizárólagosan.

Az Alapjogi Charta megalkotására azért volt szükség, hogy az uniós polgárok emberi jogi védelemben részesüljenek az EU-val szemben, ezért a Charta címzettjei az Unió intézményei, szervei és hivatalai, a tagállamok pedig csak annyiban, amennyiben az EU-jogot hajtják végre.

3.2.3. AZ EURÓPAI UNIÓS JOG ÉS A MAGYAR JOG VISZONYA

A magyar jog és az EU-jog kapcsolata már jóval a magyar uniós csatlakozás előtt megkezdődött, mégpedig – egyebek mellett – az úgynevezett jogharmonizációval, ami időben lezáratlan, végtelen folyamatot jelent.

A **jogharmonizáció** jelenti azt a folyamatot, amelynek során a **tagállami belső jogrendszerek összhangba kerülnek az EU-joggal**, és ezáltal a nemzeti jogrendszerek közelednek egymáshoz. A jogharmonizáció legfontosabb uniós jogi eszköze az irányelv (ami az abban meghatározott elérendő célt tekintve kötelező), ám más EU-s normák is betöltenek ilyen szerepet.

A jogharmonizációs kötelezettség elmulasztása vagy késedelmes teljesítése úgynevezett kötelezettségzegési eljárást eredményezhet, amely kapcsán legvégső esetben az érintett tagállam átalányösszeg vagy kényszerítő bírság megfizetésére kötelezhető.

Magyarországon a legtöbb jogszabálytervezetet először előzetes egyeztetésre, majd **közigazgatási egyeztetésre** bocsátják, és az Igazságügyi Minisztérium minden esetben megvizsgálja az adott tervezet **uniós joggal való összeegyeztethetőségét**.

Miniszteri rendeletek esetében létezik egy harmadik szűrő is, amikor úgynevezett kihirdetés előtti egyetértésre kell megküldeni a rendlettervezetet, de előtte be kell szerezni az igazságügyért felelős miniszter nyilatkozatát arról, hogy a kihirdetéssel alkotmányossági és uniós jogi szempontból egyetért. Amennyiben a miniszter egyetértését megtagadja, úgy a javaslatot a válaszlevélben foglaltaknak megfelelően át kell dolgozni, különben a rendelet nem hirdethető ki.

Szintén a jogharmonizációs kötelezettséggel függ össze, hogy minden ilyen célt is szolgáló magyar jogszabályt úgynevezett **jogharmonizációs záradékkal** kell ellátni, amely tartalmazza a konkrét harmonizációs kötelezettségre vonatkozó információkat, azaz hogy a magyar norma pontosan **melyik uniós jogszabály jogharmonizációját valósítja meg**.

Ezenkívül a jogharmonizációs kötelezettséggel kapcsolatban az Igazságügyi Minisztérium egy – a világhálóról elérhető – úgynevezett **jogharmonizációs adatbázist** is működtet, ami naprakész módon tartalmazza a jogharmonizációs kényszert jelentő uniós jogi normákat és azzal kapcsolatban a magyar jogalkotási feladatokat az első helyi felelős jogalkotó szervek megnevezésével.

Ennek kapcsán ezeknek a szerveknek **jogharmonizációs javaslatot** kell készíteniük, amiben – egyebek mellett – fel kell tüntetni:

- 1) a jogharmonizációs javaslatot készítő minisztériumot;
- 2) a jogharmonizációs kötelezettséget keletkeztető uniós jogi aktust;
- 3) az átültetésre nyitva álló határidőt, valamint
- 4) azt, hogy ezzel összefüggésben mely magyar jogszabályok módosítása vagy esetlegesen újak elfogadása indokolt.

Az uniós és a magyar jog viszonyrendszere kapcsán meg kell említeni az úgynevezett **közvetlen hatály problematikáját**, ami akkor merül fel, ha bizonyos uniós jogszabályok tagállami intézkedések nélkül hoznak létre jogokat és kötelezettségeket az uniós jog alanyaira nézve.

Az Európai Unió Bírósága megállapította, hogy az uniós jog rendelkezéseinek közvetlen hatálya megdönthető vélelmet jelent. Ez – egyebek mellett – annyit tesz, hogy **az uniós jogszabályok rendelkezései nemzeti bíróságok és hatóságok előtt felhívhatók**. Végül meg kell még említeni ezzel kapcsolatban az úgynevezett előzetes döntéshozatali eljárást is, amelynek az a célja, hogy a nemzeti bíróságok és hatóságok jogalkalmazása **összhangban legyen az uniós joggal**. Amennyiben valamely tagállam bírósága (ezt a fogalmat az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata a hagyományos bíróságokon túlmenően tulajdonképpen valamennyi olyan állami szervre kiterjesztette, ahol

hatósági döntéshozatal zajlik) előtt a Szerződések vagy más uniós jogi aktusok értelmezése kapcsán kérdés merülne fel, és úgy ítéli meg, hogy határozata meghozatalához ennek a kérdésnek az eldöntése szükséges, úgy megkeresheti az EUB-t annak érdekében, hogy az megválaszolja ezt a kérdést.



Az Alaptörvény kifejezetten rögzíti, hogy általánosan kötelező magatartási szabályt nem csak a szuverén nemzeti jogalkotó által kibocsátott Alaptörvény és a jogszabályok írhatnak elő, hanem európai uniós tag-ságunk révén az Európai Unió joga is. Természetesen ez csak abban az esetben érvényesülhet, amennyiben Magyarország az E cikk (2) bekezdése szerint az Alaptörvényből eredő egyes – az Európai Unióhoz való csatlakozásról szóló nemzetközi szerződés által meghatározott – hatásköreit az Európai Unió intézményei útján gyakorolja.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény vonatkozásában egy új védendő értéket, egyúttal az uniós jog-harmonizáció korlátját is megállapította: az alkotmányos identitást vagy alkotmányos önazonosságot. Ennek tartalmát az Alaptörvény egésze, illetve egyes rendelkezései révén bontja ki esetről-esetre, különös figyelemmel a történeti alkotmány vívmányaira. Tulajdonképpen olyan alkotmányos elvek és intézmények katalógusáról van szó, amelyek nélkül az Alaptörvény elvesztené nemzeti jellegét. A magyar alkotmányos önazonosság szegletkövei lehetnek például: a szabadságjogok, a hatalommegosztás, a köztársasági állam-forma, a közjogi autonómiák tisztelete, a vallásszabadság, a törvényes hatalomgyakorlás, a parlamenta-rizmus, a jogegyenlőség, a bírói hatalom elismerése, a velünk élő nemzetiségek védelme. Ezek az elvek és intézmények a magyar történeti alkotmány olyan vívmányai, amelyeken az Alaptörvény és az egész jogrendszer nyugszik. Az alkotmányos önazonosságról nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani, attól csak az önálló államiság végleges megszűnése foszthatja meg Magyarországot. Ezen úgynevezett identi-táskontroll mellett, a szuverenitáskontrollt is feladatuként határozta meg az Alkotmánybíróság, amelynek zsinórmértékét a nemzeti hatalomgyakorlás tényleges érvényesülése, illetve a közhatalom intézményeinek nemzet általi ellenőrizhetősége képezi [22/2016. (XII. 5) AB határozat].

4. MODUL: GAZDÁLKODÁSI ÉS PÉNZÜGYI ALAPISMERETEK

EBBEN A FEJEZETBEN ÁTTEKINTJÜK AZ ÁLLAM MŰKÖDÉSÉHEZ KAPCSOLÓDÓ LEGALAPVETŐBB GAZDASÁGI, PÉNZÜGYI KÉRDÉSEKET, A LEGFONTOSABB KÖZGAZDASÁGTANI, PÉNZÜGYI ALAPFOGALMAKAT, ALAPÖSSZEFÜGGÉSEKET. BEMUTATJUK AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS FELÉPÍTÉSÉT, SZERVEZETÉT, VALAMINT MŰKÖDÉSÉNEK SZABÁLYAIT, KITÉRÜNK A KÖZBEVÉTELEK ÉS KÖZKIADÁSOK RENDSZERÉNEK, A NEMZETI VAGYONNAL TÖRTÉNŐ GAZDÁLKODÁS ALAPVETŐ SZABÁLYAINAK, A KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEK ALAPÍTÁSÁNAK, MŰKÖDÉSÉNEK ÉS AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS ELLENŐRZÉSI RENDSZERÉNEK BEMUTATÁSÁRA.

4.1. ALMODUL: PÉNZÜGYI ALAPISMERETEK

4.1.1. NEMZETGAZDASÁG, GAZDASÁGI SZERKEZET, A GAZDASÁGI TELJESÍTMÉNY MÉRÉSE

A **nemzetgazdaság** egy adott ország gazdasága, azaz a gazdasági szereplők összessége és a közöttük levő kölcsönhatások rendszere. A nemzetgazdaságnak tehát része minden rendelkezésre álló anyagi és emberi erőforrás, valamint az ezeket mozgásba hozó tevékenységek és kölcsönhatásaik.

A **gazdasági szereplők** önálló gazdasági, szervezeti és intézményi egységek. A közgazdasági modellekben a gazdaság szereplőit szektorokba sorolják: háztartások, vállalkozások, nonprofit szektor, kormányzati szektor (államháztartás), külföld. Az egyes gazdasági szektorokat és azok jellemzőit a következő táblázat foglalja össze.

Gazdasági szektorok	Jellemzők
Háztartások	<ul style="list-style-type: none">• Együtt élő természetes személyek kisebb-nagyobb csoportja, akik közös jövedelemmel, vagyonnal, fogyasztással rendelkeznek.• A munkaerőt szolgáltatják a többi gazdasági szereplő számára.• Rendelkezésre álló jövedelmük részben az elsődleges jövedelemelosztás során (például munkabér), részben a másodlagos jövedelemelosztás révén (például segélyek, szociális juttatások, támogatások) keletkezik.• Nettó megtakarítók: a fogyasztásra el nem költött jövedelmüket megtakarítják.
Vállalkozások	<ul style="list-style-type: none">• Profit szerzése és vagyonuk gyarapítása céljából termelő vagy szolgáltató tevékenységet végeznek.• Termelő felhasználók: termelési tényezőket (erőforrásokat) használnak fel, amelyekből új érték hozzáadásával termékeket állítanak elő, szolgáltatásokat nyújtanak.• Nettó hitelfelvevők: saját forrásaikat hitelekkel egészítik ki.
Nonprofit szektor	<ul style="list-style-type: none">• Létrehozásuk, működésük önkéntes.• Tevékenységük jellemzően a háztartásokat szolgálja.• Jövedelmük az államtól, a vállalkozásoktól és a háztartásoktól származhat, gyakran a másodlagos jövedelemelosztás során adomány, támogatás formájában.

Gazdasági szektorok	Jellemzők
Államháztartás (kormányzati szektor)	<ul style="list-style-type: none"> • Társadalmi közös szükségletek kielégítését célzó közfeladatokat lát el, részben saját intézményrendszer fenntartásával, részben vásárolt szolgáltatásként. • Jövedelmének döntő hányada a többi gazdasági szereplő által fizetett adókból és más közterhekből származik. • Nemzetgazdasági súlyából adódóan és közhatalmi jogosítványai (például jogalkotás) gyakorlásával nagymértékben képes befolyásolni az egész nemzetgazdaság fejlődését.
Külföld	<ul style="list-style-type: none"> • Hazai terméket, szolgáltatást vásárol, és saját terméket, szolgáltatást nyújt. A hazai beruházások, pénzügyi befektetések egy részét külföldi megtakarítások finanszírozzák. • A külföld a munkaerőpiacon egyaránt megjelenhet a hazai munkaerő egy részének igénybe vevőjeként és a munkaerő egy részének szolgáltatójaként.

8. táblázat: A gazdasági szektorok és azok jellemzői

A gazdasági tevékenységeket a statisztikai rendszer **ágazatok** szerint csoportosítja, közös tulajdonságaik alapján. A legáltalánosabb besorolásban a gazdasági tevékenységeket három ágazatba sorolhatjuk: **mezőgazdaság, ipar, szolgáltatások** (tercier szektor). Az ipari forradalmat megelőzően a mezőgazdasági szektor volt meghatározó, majd a XX. századig folyamatosan nőtt az ipar nemzetgazdasági súlya. **Napjainkban – hazánkban éppúgy, mint máshol – a terciér szektorként is emlegetett szolgáltatás foglalkoztatja a legtöbb embert.** Ebbe a körbe tartozik az oktatás, az egészségügy, a pénzügyek, az idegenforgalom és vendéglátás, a szállítás, a raktározás, de a közszolgáltatások széles köre is.

A nemzetgazdasági **teljesítmény mérésére** számos **mutatószámot** alkalmaznak. Ezek közül csak a leglényegesebbeket emeljük ki. A **bruttó hazai termék (GDP – Gross Domestic Product)** reálkibocsátásként értelmezve, egy adott ország területén adott időszakban létrehozott, végső felhasználásra szánt termékek és szolgáltatások összessége.

A **bruttó nemzeti jövedelem (GNI – Gross National Income)** a GDP-ből származtatott mutató. Nem más, mint a külföldről beáramló elsődleges jövedelmek és a külföldre kiáramló elsődleges jövedelmek egyenlegével korrigált GDP. A **gazdasági növekedést** az adott évi GDP előző évi (vagy egy bázisévi) GDP-hez való viszonyításával lehet kifejezni. A GDP a gazdaság által egy év alatt előállított összes termék és szolgáltatás értékét, vagyis az ország jövedelmét számszerűsíti.

A gazdasági növekedést több tényező befolyásolja, ezek közül a legfontosabbak:

- Munkatermelékenység:** Nem más, mint az egy foglalkoztatottra jutó GDP. Javulása a hatékonyabb szervezés, jobb gépek, korszerűbb technológia stb. alkalmazásával érhető el.
- Gazdasági aktivitás:** a gazdasági teljesítmény szempontjából az is lényeges, hogy a munkaképes korúak mekkora hányada vesz részt aktívan a gazdasági életben. A munkaerőpiacon az számít aktívnek, aki dolgozik (vállalkozóként vagy alkalmazottként), vagy munkát keres (vagyis munkanélküli, de munkát keres, így majd munkába tud állni). A gazdasági aktivitás mértéke mellett a gazdaságilag inaktív személyek (nyugdíjasok, eltartottak) aránya ugyancsak fontos információ egy ország gazdasági helyzetéről.
- Beruházások:** A termelőeszközök bővítése, korszerűsítése, technológiai fejlesztése nyilvánvalóan hatást gyakorolnak a gazdasági növekedésre.
- Emberi (humán) tőke:** A szakmai tudás, szakismeret átadása, az oktatási rendszer színvonala ugyancsak komoly tényező a gazdasági növekedésben.
- Innováció:** Új termékek, eljárások, szervezeti megoldások bevezetése szintén befolyásolja a gazdasági növekedést.

A gazdasági növekedés mellett szólnunk kell a **gazdasági visszaesésről** is. A gazdasági növekedés időről időre visszaeshet, ez bekövetkezhet egy-egy ágazatban vagy az egész gazdaságban. A gazdasági aktivitás különösen a mezőgazdaságban mutat ingadozást (az időjárás kedvező vagy kedvezőtlen alakulása miatt), de szezonális változások tapasztalhatók az idegenforgalom területén is. A nemzetgazdaság egészének fejlődése is mutathat több évet (évtizedet) átfogó **ciklikusságot**. A gazdasági aktivitás egy-egy ciklushoz kapcsolódó nagymértékű kilengése – túlságosan mély visszaesés vagy túlzott mértékű növekedés a fellendülő szakaszban – komoly károkat okozhat, ezért **az állami gazdaságpolitika kiemelt célja a kiegyensúlyozott gazdasági növekedés**. Ha két egymást követő félévben a gazdasági aktivitás a korábbi szint alatt marad, **recesszió** következik be. Ennél mélyebb és tartósabb visszaesés esetén **válságról** beszélhetünk.

A **gazdaságpolitika** azoknak a céloknak, módszereknek, eszközöknek az összessége, rendszere, amelyek meghatározzák a gazdasági fejlődés irányát és az ehhez szükséges eszközöket. A gazdaságpolitika főbb területei a **monetáris politika** és a költségvetési vagy más néven **fiskális politika**.

A **fiskális politika**, más néven költségvetési politika alapvető célja a kiegyensúlyozott gazdasági növekedés fenntartása mellett az államadósság és az államháztartási hiány megfelelő mértékek között tartása.

4.1.2. ADÓSSÁG

Az adósság hitelviszonyon alapuló tartozások névértéken számítva.

Egy ország eladósodottságát befolyásolja az államháztartás alrendszerének adóssága, de a lakosság, valamint a vállalatok eladósodottsága is. A költségvetés éves bevételei és kiadásai ritkán egyeznek meg pontosan. Előfordulhat, hogy a bevételek meghaladják a kiadásokat, de sokkal gyakrabban fordul elő, hogy a kiadások múlják felül az állami bevételeket. A bevételi többletet **szufficitnek**, a kiadási többletet **deficitnek** vagy hiánynak nevezzük. Az adott évben képződő hiányt nevezzük **államháztartási hiánynak**.

Az állam egyes szereplői (központi alrendszer, önkormányzati alrendszer, a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek) által a hiány fedezetére felvett hitelek, kibocsátott kötvények adósságot képeznek a hitelezők, finanszírozók felé. Ez az adósság képezi az **államadósságot**. Az államadósság tehát az államháztartás központi alrendszerének, az államháztartás önkormányzati alrendszerének és a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezeteknek az egymással szembeni kötelezettségek kiszűrésével számított adóssága.

Egy ország államadósságának és államháztartási hiányának a mértékét a GDP-hez képest számítjuk. Az államháztartási hiány százalékos értéke az adott évi költségvetési hiány mértékét az ország jövedelméhez, GDP-jéhez képest mutatja. Stabil kormányzati pénzügyi pozíciónak minősül, ha ez az érték 3% vagy ez alatti. A hiányt valahogy pótolni kell, ami történhet hitelfelvétellel (külföldről vagy belföldről), illetve kötvény (állampapír) kibocsátásával. A tartósan deficitese államháztartás a hiányt felvett hitelekkel, kötvénykibocsátásokkal pótolja, így egészíti ki bevételeit.

Az államadósság százalékos értéke az államadósság mértékét mutatja az ország jövedelméhez, a GDP-hez képest, azaz ez a szám jelzi, hogy mennyire van egy ország eladósodva. Stabil pénzügyi pozíciónak minősül, ha ez az érték 60% vagy ez alatti, vagy ha tartósan csökkenő tendenciát mutat. Magyarország államadóssága jelenleg ezt az értéket meghaladja, a pénzügyi sérülékenységének legfőbb oka éppen a magas államadósság. Az Alaptörvény előírja, hogy az államadósságot a GDP 50%-a alá kell csökkenteni, ennek érdekében meghatározza, hogy az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét. Addig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék

felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.



A magyar Alaptörvény sajátossága, hogy a közpénzügyekre vonatkozó fiskális jellegű szabályozás az Alkotmányhoz képest szigorúbb és részletesebb lett.¹¹³ Az előző Alkotmánynak nem volt önálló gazdasági-pénzügyi fejezete, pénzügyi jogi vonatkozásban igen kevés közvetlen rendelkezést tartalmazott. Az Alaptörvényben új, „A közpénzek” elnevezésű részben immáron egységesen jelennek meg a közpénzügyekről szóló rendelkezések, ide értve – egyebek mellett – az államadósság-fékre vonatkozó rendelkezéseket is.

Nagyon nagy mértékű eladósodás esetén adósságválság alakul ki. Adósságválság esetén egy ország fizetési mérleg hiánya tartósan nagy, ezért hitelfelvételre kényszerül. Ilyen esetben ahhoz, hogy fizetni tudja kötelezettségeit, a felvett hitelre is mindig újabb hitelt kell felvennie. Az adósságválság megelőzése érdekében alkotta meg az Országgyűlés a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvényt (a továbbiakban: stabilitási törvény), amely definiálja az államadósság fogalmát, és szigorúan szabályozza az ennek részét képező önkormányzati adósság képződésének feltételeit. Az 50%-os adósságsszint eléréséig olyan adósságcsökkentési szabály érvényesül, ami kizárja a pro-ciklikusságot, automatikusan kezeli az Alaptörvény fenti kitételét, miszerint tartós és jelentős gazdasági visszaesés esetén el lehet tekinteni az adósságcsökkentéstől, és biztosítja az 50%-os adósságmutató elérését belátható időn belül.

4.1.3. A MONETÁRIS POLITIKA CÉLJA ÉS ESZKÖZRENDSZERE

A **monetáris politika célja** a nemzeti fizetőeszköz értékének megőrzése, a pénzügyi rendszer (hitelintézetek, pénzügyi vállalkozások) működőképességének, stabilitásának biztosítása, az infláció mérséklése és a gazdasági növekedés elősegítése. A monetáris politika kialakításában a központi bank (jegybank) szerepe a meghatározó. E folyamat során figyelemmel kell lenni a gazdaság pénzszükségletére, ahhoz kell igazítani a pénzkínálatot.

A monetáris politika legfőbb irányítója, a **központi bank** többféle eszközzel is **befolyásolhatja** a gazdaságban lévő pénzmennyiséget:

- A jegybanki tartalékráta módosítása révén. (A tartalékráta azt mutatja meg, hogy egy kereskedelmi bank a meglévő betéteinek hány százalékát köteles a központi banknál elhelyezni.) Ha a ráta növekszik, a bankok kevesebb kereskedelmi banki pénzt képesek teremteni adott jegybankpénz-mennyiség mellett, így a pénzkínálat csökken.
- A központi bank refinanszírozás keretében hitelt nyújt a kereskedelmi bankoknak. (Refinanszírozáskor egy bank nem saját forrásból finanszírozza a hiteladást, ilyen ügyleteknél másik banktól vagy a jegybanktól kér hitelt és azt adja tovább.) Ha a hitel drágább vagy elérhető mennyisége csökken, a kereskedelmi bankoknak jellemzően vissza kell fogniuk kihelyezéseiket, így a pénzkínálat csökken.
- A jegybanki alapkamat változtatásával ugyancsak befolyásolható a pénzkínálat. Ha az alapkamat növekszik, a kereskedelmi bankok emelik a hitelek és a betétek kamatát, így a megtakarítási hajlandóság nő, miközben a hiteligény csökken, vagyis a gazdaságban lévő pénzmennyiség csökkenni fog.

¹¹³ TRÓCSÁNYI László: „Nem azonos startvonalról indulunk”. In: MOLNÁR Benedek – NÉMETH Márton – TÓTH Péter: *Mérlegen az Alaptörvény. Interjúkötet hazánk új Alkotmányáról*. HVG-Orac, Budapest, 2013. 81. o. 31 Uo.

- Nyílt piaci műveletekkel, azaz deviza vagy értékpapír megvételével, illetve eladásával a központi bank ugyancsak növelheti vagy csökkentheti a pénzmennyiséget.

Az **infláció** tartós árszínvonal-emelkedést jelent. Ha nem csupán arról van szó, hogy egy-egy termék ára növekszik, míg más termékeké csökken, hanem az árak általában növekvő tendenciát mutatnak, inflációról beszélhetünk. Az infláció nem tévesztendő össze az **ársokkal**, amely az árak egyszeri hirtelen megrugását és egy magasabb szinten történő stabilizálódását jelenti.

Az **árszínvonal-emelkedés** egyben azt is jelenti, hogy a pénz vásárlóértéke folyamatosan csökken. (Ugyanannyi pénzmennyiségért kevesebb árut lehet vásárolni a boltban.)

Idővel nemcsak a termékek, szolgáltatások, hanem a külföldi fizetőeszköz ára is változik. A hazai és a külföldi fizetőeszköz egymáshoz viszonyított aránya az **árfolyam**. Azokban az országokban, ahol a gazdaságban a külkereskedelem alakulása meghatározó tényező, az árfolyam ingadozása komoly gondokat okozhat. A jegybank mozgásterét az árfolyamváltozás hatásai is behatárolják. A hazai fizetőeszköz gyengülésének és erősödésének hatását a következő táblázat mutatja be.

Hatása	Hazai fizetőeszköz gyengülése	Hazai fizetőeszköz erősödése
	egységnyi külföldi fizetőeszköz hazai fizetőeszközben számolt értéke növekszik	egységnyi külföldi fizetőeszköz hazai fizetőeszközben számolt értéke csökken
Export, idegenforgalom	Az exportnak és az idegenforgalomnak kedvez, mivel a külföldi pénznemben számolt eladások magasabb hazai fizetőeszközben kifejezett bevételt eredményeznek.	Az export és az idegenforgalom versenyképessége romlik, mivel az egységnyi külföldi pénznemben számolt eladások kevesebb hazai fizetőeszközben kifejezett bevételt eredményeznek.
Import	Az import drágul, a kizárólag belföldi piacra termelőkre nehezedő versenynyomás enyhül.	Az import olcsóbbá válik, a behozatal növekszik, ami a belföldi piacra termelő hazai cégek számára kedvezőtlen.
Beruházások	A belföldi gazdaságot élénkíti, a beruházásokat ösztönzi.	A belföldi termelést és a beruházásokat visszafogja.
Munkanélküliség	A belföldi gazdaság élénkülése csökkentheti a munkanélküliséget.	A belföldi gazdaság visszaesése miatt növekedhet a munkanélküliség.
Infláció	Az import drágulása miatt növekedhet az infláció, különösen, ha a behozatal belföldi forrásból nem pótolható.	Az infláció mérséklődhet, ha az importőrök a hasznot (a behozatal olcsóbbá válásából adódó költségcsökkenést) továbbadják.
Adósság	A devizában felvett hitelek törlesztése magasabb összegbe kerül forintba átszámolva.	A devizában felvett hitelek törlesztése alacsonyabb összegbe kerül forintba átszámolva.

9. táblázat: A hazai fizetőeszköz árfolyamváltozásának hatásai

4.1.4. A PÉNZÜGYI KÖZVETÍTŐRENDSZER

4.1.4.1. A pénzügyi közvetítőrendszer fogalma

A **pénzügyi közvetítőrendszer** elsődleges feladata, hogy a megtakarítók és a hitelfelvevők között kapcsolatot teremtsen. Az összekapcsolódás színterét jelentő **piacokat** két csoportba soroljuk: az egy évnél rövidebb idejű pénzcserék a **pénzpiacon**, az egy évnél hosszabb idejű pénzcserék a **tőkepiacon** zajlanak. A pénzügyi közvetítőrendszer működésére szigorú szabályozás vonatkozik, komoly kockázatot jelent ugyanis, hogy az érintett intézmények nem saját pénzeszközeiket, hanem mások pénzét (a megtakarítókét) adják kölcsön, illetve fektetik be. A Magyar Nemzeti Bank látja el a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét.

4.1.4.2. Magyar Nemzeti Bank

A **Magyar Nemzeti Bank** (a továbbiakban: MNB) hazánk központi bankja és a Központi Bankok Európai Rendszerének, valamint a Pénzügyi Felügyeleték Európai Rendszerének tagja. Az MNB, valamint döntéshozó szerveinek tagjai feladataik végrehajtása és kötelességeik teljesítése során függetlenek, nem kérhetnek és nem fogadhatnak el utasításokat a Kormánytól, az Európai Unió intézményeitől és szerveitől (az Európai Központi Bank kivételével), tagállamainak kormányaitól vagy bármilyen más szervtől. Az MNB elnöke az Országgyűlésnek beszámolási kötelezettséggel tartozik.

Az MNB **elsődleges célja** az árstabilitás elérése és fenntartása. Az MNB elsődleges céljának veszélyeztetése nélkül, a rendelkezésére álló monetáris politikai eszközökkel támogatja a Kormány gazdaságpolitikáját.

Az MNB szervei a **monetáris tanács**, a Pénzügyi Stabilitási Tanács, az igazgatóság és a **felügyelőbizottság**. Az MNB élén **elnök** áll, akit a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevez ki hat évre. Az elnök felelős a monetáris tanács döntéseinek végrehajtásáért és az MNB működésének irányításáért. Az MNB elnöke a Költségvetési Tanács tagja, a feladathoz kapcsolódóan a MNB rendszeres kiadványt jelentet meg. A kiadványsorozat célja, hogy a Költségvetési Tanácsot törvényben, illetve az Alaptörvényben meghatározott feladatai ellátásában támogassa. Az MNB alelnökeinek megbízatása hat évre szól. Az MNB legalább kettő, legfeljebb három alelnökkel rendelkezik.

Az MNB alapvető feladatai:

- Meghatározza és megvalósítja a monetáris politikát.
- Kizárólagosan jogosult bankjegy- és érmekibocsátásra. Az MNB által kibocsátott bankjegy és érme – ideértve az emlékbankjegyet és emlékérmét is – Magyarország törvényes fizetőeszköze.
- Hivatalos deviza- és aranytartalékot képez és kezeli azt.
- Biztosítja a pénzügyi közvetítőrendszer zavartalan, átlátható és hatékony működését. A pénzügyi közvetítőrendszer részét képező személyek és szervezetek prudens (a külső jogszabályoknak és a belső szabályzatoknak megfelelő, óvatos, körültekintő) működésének elősegítését, az egyes pénzügyi szervezeteket, illetve a pénzügyi szervezetek egyes szektorait fenyegető, nemkívánatos üzleti és gazdasági kockázatok feltárását.
- A pénzügyi szervezetek által nyújtott szolgáltatásokat igénybe vevők érdekeinek védelme, a pénzügyi közvetítőrendszerrel szembeni közbizalom erősítése.

- Az MNB a Pénzügyi Békéltető Testület útján ellátja a fogyasztók és pénzügyi közvetítő-rendszer egyes szervezetei között a vitás kérdések bírósági úton kívüli rendezését.
- Számlavezetési tevékenységet végez.

Az MNB a felsoroltakon túl egyéb tevékenységet – jogszabályban meghatározott felhatalmazás alapján – csak elsődleges célja és alapvető feladatai teljesítésének veszélyeztetése nélkül folytathat.

4.1.4.3. Hitelintézetek, pénzügyi vállalkozások

A pénzügyi közvetítőrendszerben pénzügyi intézmények működnek: ezek a hitelintézetek és a pénzügyi vállalkozások, amelyek pénzügyi szolgáltatásokat és kiegészítő pénzügyi szolgáltatásokat nyújtanak.

A **pénzügyi szolgáltatások** körébe – többek között – az alábbi főbb tevékenységek tartoznak:

- betétek gyűjtése és más visszafizetendő pénzeszköz nyilvánosságtól történő elfogadása;
- hitel és pénzkölcsön nyújtása;
- pénzforgalmi szolgáltatások nyújtása;
- kezesség és bankgarancia vállalása, egyéb bankári kötelezettség vállalása;
- valutával, devizával, váltóval, illetve csekkel saját számlára vagy bizományosként történő kereskedelmi tevékenység;
- pénzügyi szolgáltatás közvetítése.

Kiegészítő pénzügyi szolgáltatásnak minősülnek az alábbi tevékenységek:

- pénzváltási tevékenység;
- fizetési rendszer működtetése.

A felsorolt tevékenységek üzletszerűen csak **engedéllyel** végezhetők. Ha a törvény másképp nem rendelkezik, kizárólag a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletével kapcsolatos feladatkörében eljáró MNB (a továbbiakban: Felügyelet) engedélyével végezhető pénzügyi szolgáltatás, valamint kiegészítő pénzügyi szolgáltatás.

Hitelintézet az a pénzügyi intézmény, amely a pénzügyi szolgáltatások közül legalább

- betétet gyűjt, vagy más visszafizetendő pénzeszközt fogad el a nyilvánosságtól (ide nem értve a külön jogszabályban meghatározott nyilvános kötvénykibocsátást), valamint
- hitelt és pénzkölcsönt nyújt, vagy elektronikus pénzt bocsát ki.

A hitelintézet bank, szakosított hitelintézet vagy szövetkezeti hitelintézet (takarékk-, illetve hitel-szövetkezet) lehet.

- 1) A **bank** az a hitelintézet, amely a betétgyűjtést, a hitel és pénzkölcsön nyújtását, valamint a pénzforgalmi szolgáltatásokat üzletszerűen végzi. Kizárólag bank kaphat engedélyt a pénzügyi szolgáltatások teljes körének végzésére.
- 2) A **szakosított hitelintézet** (például jelzálog-hitelintézetek, Magyar Fejlesztési Bank Zrt.) a rá vonatkozó külön törvényi szabályozásnak megfelelően jogosult tevékenységének végzésére azzal, hogy nem kaphat engedélyt valamennyi pénzügyi szolgáltatás végzésére.

- 3) A **szövetkezeti hitelintézet** (takaré- vagy hitelszövetkezetek) a hitelreferencia-szolgáltatás kivételével valamennyi pénzügyi szolgáltatást végezhet, emellett kiegészítő pénzügyi szolgáltatásként pénzváltási tevékenységet, valamint bankközi piacon pénzügyi ügynöki tevékenységet is folytathat. A szövetkezeti hitelintézet tevékenységeit csak saját tagjai (tulajdonosai) körében végezheti.

A **kereskedelmi bankoknak** tevékenységük során **sokféle kockázattal** kell számolniuk. A banki kockázatok körébe tartozik többek között a **hitelkockázat** (az adósoktól nem minden esetben sikerül a teljes kamatot és a tőkét megkapni), a **likviditási kockázat** (a betétek egy részét készpénzben kell tartani az előre be nem jelentett betétfelvételi igények teljesítése érdekében, de a készpénznek nincs hozama), a **működési kockázat** (előfordulhat, hogy a működési költségek meghaladják a működési bevételeket). Annak érdekében, hogy a bankok minden körülmény között képesek legyenek a betétfelvételi igények teljesítésére, számos **korlátozó előírásnak** kell megfelelniük. A korlátozó szabályok **célja**, hogy biztosítsák a bankok **prudens** működését, elősegítsék a bankok **likviditásának**, vagyis rövid távú fizetőképességük, valamint **szolvenciájuk**, azaz hosszú távú fizetőképességük megőrzését.

Ilyen korlátozó előírások többek között a következők:

- Az alapításhoz szükséges tőke (jegyzett tőke) minimuma bank esetében 4 milliárd forint, szakosított hitelintézetnél a külön törvényi szabályozás szerint meghatározott jegyzett tőke, szövetkezeti hitelintézet esetében 300 millió forint. A hitelintézet saját tőkéje nem csökkenhet a jegyzett tőke alá (saját tőke védelme).
- Előírja a törvény, hogy a hitelintézeteknek a velük szemben fennálló követelések kielégítésének fedezeteként mekkora tőkét kell folyamatosan biztosítaniuk. Ezt a tőkét **szavatoló tőkének** nevezzük. A jogszabályi előírások a kockázatos kihelyezésekhez mérten tőkemegfelelési követelményeket is előírnak.
- A törvény korlátozza, hogy egy ügyfélnek vagy az egy érdekkörbe tartozó ügyfeleknek tőkéjük mekkora részét adhatják kölcsön a hitelintézetek (**kockázatvállalási korlát**).

A **pénzügyi vállalkozások** (például a lízingcégek) olyan pénzügyi intézmények, amelyek egy vagy több pénzügyi szolgáltatást végeznek, azonban nem folytathatnak betétgyűjtést, nem nyújthatnak pénzforgalmi szolgáltatásokat, és nem végezhetnek pénzváltási tevékenységet. A pénzügyi vállalkozások tevékenységi körébe tartoznak a lízing- és a faktoringügyletek, míg ügyfélkörükbe háztartások és vállalkozások is tartozhatnak. A lízing kifejezés az angol lease (bérlet) szóból származik. Szerződési formaként a bérlet és az adásvétel keveredéséből alakult ki, bár egyik sem található meg benne tiszta formában. Lízingtevékenységet folytatnak például az autófinanszírozásban részt vevő pénzügyi lízingcégek. A faktoring lényegében egy megállapodás a faktorház (faktoringgal foglalkozó pénzügyi vállalkozás) és az árut, szolgáltatást nyújtó vállalat (eladó) között. Ennek keretében a faktorház megvásárolja az eladótól a vevővel szemben fennálló követelését. A követelés megvásárlását követően a faktorház lesz jogosult a követelés beszedésére a fizetés határidejének lejártakor. A tőzsdéi kereskedés esetében (például részvények adásvétele), a befektetők nem vihetik megtakarított pénzüket közvetlenül a tőzsdére, hanem mindezt egy pénzügyi vállalkozás – bróker – bevonásával érhetik el. Pénzügyi vállalkozás alapításához legalább 100 millió forint jegyzett tőke rendelkezésre bocsátása szükséges.

A **Központi Hitelinformációs Rendszer** (KHR) (korábbi nevén a Bankközi Adós- és Hitelinformációs Rendszer – BAR) egy olyan központi adatbázis, ahova a hazai pénzügyi szolgáltatók

(bankok, takarékszövetkezetek, pénzügyi vállalkozások) töltik fel a vállalati és lakossági hiteladatok, mely információk ezután minden más, a rendszerhez csatlakozott pénzügyi intézmény és vállalkozás számára is elérhetővé válhatnak. A KHR ezáltal nemzeti szinten a biztonságosabb és kockázatmentesebb hitelnyújtást szolgálja, emellett segít kiszűrni azokat, akik visszaélést követtek el pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatban.

A 2007-ben kezdődött pénzügyi-gazdasági válság során számos országban súlyos összegeket fordítottak a közpénzekből pénzügyi intézmények támogatására, bankjaik megmentésére a pénzügyi stabilitás megőrzése céljából. Ez több esetben az államok túlzott eladósodásához is vezetett. A szanálás, a fizetéképtelen pénzügyi intézmények kényszerrel megvalósuló szerkezetátalakítása, amelynek célja az alapvető pénzügyi intézményi funkciók folyamatosságának biztosítása, a pénzügyi stabilitás megőrzése. Más szóval, a szanálás a rendes fizetéképtelenségi (felszámolási) eljárásnak egy olyan alternatívája, amely lehetővé teszi a fizetéképtelenség határához érkezett intézmények reorganizációját vagy csak részleges felszámolását. A fő irányvonal, hogy az adófizetők terhelése helyett a tulajdonosi és hitelezői teherviselést erősíti egy nehéz helyzetbe kerülő pénzügyi intézmény helyzetének rendezése során. Szintén az adófizetők „védi” a Szanálási Alap létrehozása, amelynek jóvoltából a szanálás egyes költségei a teljes hitelintézeti és befektetési vállalászási szektorra terhelődnek az adófizetők helyett.

A betéteseket az ismertetett előírások mellett más intézmények is védik. Az **Országos Betétbiztosítási Alap** (OBA) egy hitelintézet fizetéképtelensége miatt, betétesenként és egy hitelintézetre összevontan legfeljebb 100 ezer eurónak megfelelő forintösszegig kártalanítást fizet. Az OBA tagjai a kereskedelmi bankok, amelyek védett betétállományukhoz igazodóan díjat fizetnek az alapba. Ha az alap a károkra nem nyújtana teljes mértékben fedezetet, a tagokat az OBA pótbefizetésre is kötelezheti, illetőleg – kormánygaranciával – hitelt is felvehet.

A **Befektetővédelmi Alap** (BEVA) a befektetési szolgáltatók esetleges fizetéképtelensége miatt a befektetőket érő vagyoni károk részbeni kompenzálását hivatott biztosítani. A BEVA tagja minden olyan gazdálkodó szervezet, amely a Felügyelet engedélye alapján biztosított tevékenységet jogosult folytatni. A BEVA elsődlegesen a tagjai által végzett letétkezelési szolgáltatást biztosítja, tehát azt, hogy a megvásárolt értékpapír meglegyen a tag által vezetett értékpapírszámlán, ahhoz az ügyfél hozzájusson, arról bármikor rendelkezni tudjon. Amennyiben a BEVA tagja felszámolás alá kerül, és az értékpapírokban mutatkozó hiány miatt a befektető számára nem tudja kiadni az értékpapírait vagy azok egy részét, akkor erre a káreseményre a törvényi keretek között kártalanítást fizet a BEVA. A kártalanítási feltételek fennállása esetén a BEVA – befektetőnként és összevontan – legfeljebb százezer euró összeghatárig fizet kártalanítást. A kártalanítás mértéke egymillió forint összeghatárig száz százalék, egymillió forint összeghatár felett egymillió forint és az egymillió forint felett rész kilencven százaléka.

4.1.5. AZ ÁLLAM SZEREPE, FUNKCIÓI A NEMZETGAZDASÁGBAN



Az állam klasszikusan az alábbi **öt funkciót** tölti be a gazdaságban:

- **önfenntartás:** az állam gondoskodik saját működésének feltételeiről;
- **jogi keretek kialakítása:** a gazdasági élet rendjének, játékszabályainak meghatározása;
- **allokáció:** a piaci alapon nem biztosítható feladatokhoz (honvédelem, közbiztonság, közrend fenntartása, közigazgatás, igazságszolgáltatás, közoktatás, közegészségügy stb.) szükséges források előteremtése;
- **redisztribúció:** az elsődleges jövedelemelosztás igazságtalanságának mérséklése a jövedelmek újraelosztásával;

- **stabilizáció:** a gazdasági ingadozások, ciklusok, válságok hatásainak csillapítása (például a közmegrendelések vagy a munkanélküliek pénzbeli ellátása révén a piaci kereslet nem zuhan együtt a bérekkel, így a visszaesés mérsékeltebb lehet).

Az állam különleges gazdasági szereplő, mert **alapvető célja** – más gazdasági szereplőktől eltérően – nem az, hogy saját jövedelmét maximalizálja, hanem az, hogy a **közfeladatokat minél színvonalasabban, de egyben hatékonyan és gazdaságosan lássa el**.

Az állam feladatainak többsége közvetlenül nem szolgál gazdasági célokat. Ilyenek a hagyományos állami feladatok, mint például a jogalkotás, jogalkalmazás, honvédelem, illetve a „jóléti” feladatok, mint például az oktatás, egészségügy, szociális ellátás. Ugyanakkor **az állami feladatok ellátásának is vannak gazdasági hatásai**. Közvetlenül hat a piaci viszonyok alakulására, amikor például egy államigazgatási szerv vagy egy közintézmény jelenik meg vevőként az áru-, illetve a szolgáltatás piacon. Közvetetten hat a gazdaságra az egészségügy vagy az oktatás, hiszen e szolgáltatások színvonala nagymértékben befolyásolja a humán tőkét, ezáltal a gazdaság teljesítőképességét.

Az állam a **közhatalom** gyakorlójaként törvényeket alkot, amelyekben kijelöli a piac működésének általános kereteit, speciális jogosítványai vannak – elsősorban a jegybankon keresztül – a pénzpiac szabályozására. Az állam a közhatalom birtokában fizetési kötelezettség megállapításával azt is megteheti, hogy kötelezze a nemzetgazdaság többi szereplőjét, hogy jövedelmének egy részét befizesse az államkasszába.

A modern piacgazdaságban az állam **gazdasági súlya** jelentős. Az európai országokban a megtermelt nemzeti jövedelem mintegy 35-55 %-ának felhasználásáról az államháztartási gazdálkodás keretében döntenek.

Az elvonások mértékének meghatározása és az elvont jövedelemtömeg felhasználása során gyakorlatilag megtörténik az adott évben előállított jövedelem állami újraelosztása. Az állami újraelosztás szintje és mikéntje tehát jelentősen módosítja az egyes nemzetgazdasági szereplők jövedelmi helyzetét, ezáltal befolyásolja a termelés és/vagy a fogyasztás színvonalát, ezáltal jelentős hatással van a gazdasági folyamatokra. Azokat az eszközöket, amelyekkel az állam a gazdaság „öntörvényű” mozgását képes befolyásolni, **állami intervenciónak** (beavatkozás) nevezzük. Az állami intervenciók egy része minden gazdasági szereplőre hatást gyakorol (például a jogszabályi keretek vagy a jegybanki alapkamat emelése), más része – gazdasági, társadalmi vagy éppen környezetvédelmi célok érdekében – megkülönböztetett előnyben részesít egyes szereplőket, vagy e szereplők bizonyos csoportjait (például egyes ágazatokat, mint az agrártámogatások; a vállalkozók egyes csoportjait, mint a kis- és középvállalkozások támogatása; vagy egyes térségeket, mint a regionális támogatások).

4.2. ALMODUL: ÁLLAMHÁZTARTÁSI ÉS KÖLTSÉGVETÉSI GAZDÁLKODÁSI ALAPISMERETEK

4.2.1. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS FELÉPÍTÉSE, ALAPFOGALMAK

4.2.1.1. Az államháztartás fogalma

Az államháztartás felépítését, működésének szabályait az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: államháztartási törvény) szabályozza. Az **államháztartás** legtágabb megfogalmazásban az állam funkcióinak ellátását szolgáló, azaz a közfeladatokat ellátó és finanszírozó gazdálkodási rendszert jelenti. Az államháztartás az állam és a helyi önkormányzatok feladat- és

hatásköreinek ellátását szolgáló pénzeszközöket (közpénzek) és vagyontárgyakat (közvagyon), az ezekkel való gazdálkodást, továbbá mindezek jogi szabályozását foglalja magában.

Az államháztartás tehát egyrészt az állam gazdálkodási rendszerének egésze, az a tevékenység, amely során az állam beszedi a bevételeit, és összegyűjti az állami költségvetésbe, hogy azt felhasználja kiadásai teljesítésére. Másrészt az államháztartás magában foglalja azokat a közfeladatokat, amelyeket az állam a közhatalom birtokosaként, helyzetéből, kötelezettségeiből adódóan, a köz érdekében, közfunkcióként lát el.

Közfeladat jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat, amit az arra kötelezett közérdekből, haszonszerzési cél nélkül jogszabályban meghatározott követelményeknek és feltételeknek megfelelően végez.

A **közpénzügyek** fogalma alatt olyan pénzmozgást előidéző viszonyok értendők, melyeket közhatalmat gyakorló szervezetek irányítanak közfeladatok elvégzése érdekében. E pénzmozgások következtében az eljáró – közhatalmat gyakorló – szervezetek az ország GDP-jének egy jelentős részét központosítják, majd az államháztartás alrendszerén keresztül ismét elosztják, és a központosított pénzüsszeget közfeladatok közvetlen ellátására vagy a közfeladatok ellátásának finanszírozására fordítják.

A közfeladatok az **államháztartás alapegységeiben jelennek meg, amelyeket alrendszereknek nevezünk.**

4.2.1.2. Az államháztartás alrendszerei

Az államháztartás két alrendszerből, a központi és az önkormányzati alrendszerből áll.

Az államháztartás központi alrendszerébe tartozik:

- az állam;
- a központi költségvetési szerv;
- a törvény által az államháztartás központi alrendszerébe sorolt köztestület, és
- a törvény által központi alrendszerbe sorolt köztestület által irányított köztestületi költségvetési szerv.

Az állam az államháztartás központi alrendszerében két szerepkörben van jelen: egyrészt, mint közjogi kötelezettségek és jogosítványok alanya, másrészt jogi személyként, mint magánjogi jogalany.

Az állam **magánjogi jogalanyként**, más személyekkel, szervezetekkel kerül szerződéses kapcsolatba, amelyben a felek mellérendeltségi viszonyban állnak egymással. Például, amikor az állam tulajdont vásárol vagy idegenít el, a vele szerződő féllel mellérendeltségi viszonyba kerül, azaz a jogviszonyban a feleknek ugyanolyan típusú jogai és kötelezettségei lesznek.

Más a helyzet, amikor az **állam, mint közjogi kötelezettségek és jogosítványok alanya** szerepel a jogviszonyban, mert ilyenkor a közhatalma birtokában adókat, illetékeket, díjakat stb. állapít meg és szed be, tehát fizetési és egyéb kötelezettségeket állapít meg. Erre a jogviszonyra a felek alá-fölérendeltsége a jellemző. Az állam az adóhatóságon keresztül például fizetési kötelezettségeket állapít meg, amelyeknek az adózó köteles eleget tenni.

A közjogi jogalanyként értelmezett állam magában foglalja azokat az állami feladatokat is, amelyeket a társadalombiztosításból és az elkülönített pénzalapokból finanszíroznak. Így technikailag a központi alrendszer részét képezik a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai, valamint az elkülönített állami pénzalapok is.

Elkülönített állami pénzalapot közfeladat részben államháztartáson kívüli forrásból történő ellátásának biztosítása céljából törvény hozhat létre. Az elkülönített állami pénzalapok a közfeladat ellátása során az állam nevében beszedendő költségvetési bevételek és teljesítendő költségvetési kiadások alapszerű elszámolására szolgálnak. Elkülönített állami pénzalap **létrehozásának feltételei:**

- a) csak törvénnyel lehet létrehozni, amelyben meg kell jelölni:
 - az alap rendeltetését;
 - bevételi forrásait;
 - a teljesíthető kiadások körét, valamint
 - az alappal való rendelkezésre jogosult minisztert, testületet;
- b) a működéshez szükséges államháztartáson kívüli források megléte, tehát a szükséges adójellegű befizetések, hozzájárulások, járulékok, bírságok alaphoz történő rendelése. Elkülönített állami pénzalapként működik például a Nemzeti Kulturális Alap.

A társadalombiztosítás a társadalom közös – biztosítási és szolidaritási elvek alapján működő – kockázatvállaláson alapuló kötelező biztosítási rendszere. Az államháztartás társadalombiztosítási rendszerét a **Nyugdíjbiztosítási Alap és az Egészségbiztosítási Alap** költségvetései alkotják.

A társadalombiztosítási jogviszony olyan járulékos jogviszony, amely az alapjogviszony (például munkaviszony, közalkalmazotti jogviszony) létrejöttével automatikusan, a törvény erejénél fogva jön létre. A jogviszony szereplői a biztosítottak és a foglalkoztatók, vagy ha úgy tetszik, a munkavállalók és a munkáltatók. A biztosított egyfelől köteles befizetéseivel hozzájárulni a társadalombiztosítás terhehez, másfelől jogosult igénybe venni a társadalombiztosítás szolgáltatásait (táppénz, nyugdíj). A foglalkoztató ebben a jogviszonyban jogosultsággal nem rendelkezik, a közteherviselés elve szerint terheli járulék- és hozzájárulás-fizetési kötelezettség.

Az államháztartás önkormányzati alrendszerébe tartozik:

- a helyi önkormányzat;
- a helyi nemzetiségi önkormányzat és az országos nemzetiségi önkormányzat;
- a társulás;
- a térségi fejlesztési tanács, és
- a fentiek által irányított helyi önkormányzati, helyi nemzetiségi önkormányzati, országos nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerv.

4.2.1.3. Az államháztartási gazdálkodás

Az államháztartás alrendszereiben a gazdálkodás alapja a **költségvetés**. A költségvetés **naptári évre szóló pénzügyi terv**, amely egy mérlegszerű kimutatás: egyik oldalon a teljesítendő bevételeket (közbevételek), a másik oldalon a teljesíthető kiadásokat (közkiadás) tartalmazza.

4.2.2. KÖZBEVÉTELEK ÉS KÖZKIADÁSOK

4.2.2.1. A közbevételek

Az államháztartás valamennyi költségvetési bevétele közbevételnek minősül, függetlenül az adott pénzeszköz eredetétől (azaz, hogy mely természetes vagy jogi személy fizeti be) és a befizetés jogcímétől.

Az államháztartás bevételeit származásukat tekintve – legyen szó bármelyik alrendszeréről is – két nagy csoportra oszthatjuk. E két nagy csoport a magánjogi jogviszonyból és a közjogi jogviszonyból származó bevételek. Ez utóbbiak más szóval a közhatalmi bevételek köre.

Ahogy láttuk, a **magánjogi jogviszonyban** az állam – vagy a helyi önkormányzat – mint magánjogi jogalany jelenik meg. Ebben a jogviszonyban a felek egyenrangúak, a bevétel pedig többnyire az állami – vagy önkormányzati – tulajdon értékesítéséből, bérbe adásából, használatának átengedéséből keletkezik. A **közhatalmi** bevételek ezzel szemben közjogi jogviszony alapján keletkeznek, ahol az állam – vagy az önkormányzat – mint a közhatalom letéteményese jelenik meg a jogviszonyban, és fizetési kötelezettséget ír elő. E fizetési kötelezettség alapja a **közteherviselési kötelezettség**. Az Alaptörvény a közteherviselési kötelezettség mértékét az állampolgárok teherbíró képességéhez igazítja, ezenkívül fontos újításként előírja, hogy a fizetési kötelezettség megállapításához a gyermeknevelés költségeit figyelembe kell venni. Ezáltal az adórendszerben érvényesíthető, gyermekekhez kapcsolódó vagy családi kedvezmények alkotmányos védelemben részesülnek.



Az Alaptörvény XXX. cikke nem hivatkozik már a jövedelmi és vagyoni viszonyokra, mint az Alkotmány 70/I. §-a, ezeket a fogalmakat a teherbíró képesség, illetve a gazdaságban való részvétel kifejezései váltották fel. A közteherviselési szabálynak ezzel a változásával a korábbi Alkotmányhoz képest a jövedelmi, vagyoni viszonyoknak való megfeleléstől távolodás, de az arányosság követelményének fennmaradása látszik. A teherbíró képesség tekintetében az egyén teherbíró képessége és a gazdálkodó szervezeteké külön megítélés tárgyát kell, hogy képezze, utóbbiak esetében a teherviselő képesség szélesebb alapokon nyugszik, hiszen a gazdasági teherbírást egy minimumszintjének fennállása – az egyéni teherviselési képesség esetleges hiányával ellentétben –, a gazdálkodási tevékenység végzése folytán vélelmezhető, mértéke ugyanakkor esetenként változó lehet.¹¹⁴

A természetes személyek vonatkozásában a teherbíró képesség általános elvét részletezve az Alaptörvény kifejezetten előírja, hogy a közteherviselés körében az arányosság mellett is hangsúlyozottan tekintetbe kell venni a gyermekvállalással együtt járó terheket, és a közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulás mértékét a gyermeket nevelők esetében a gyermeknevelés kiadásainak figyelembevételével kell megállapítani. Ez egy új, de az Alkotmánybíróság gyakorlatában már megjelent szabály, hogy ti. az adóztatásnál kötelező figyelembe venni a gyermeket nevelők – a család – kisebb teherbíró képességét.¹¹⁵

A stabilitási törvény szerint **fizetési kötelezettség csak törvényben, illetve törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendeletben** írható elő. Fizetési kötelezettség alatt elsősorban az adókat, járulékat, illetéket, hozzájárulást értjük.

Eltérő szabályok vonatkoznak a díjakra, bírságokra, pótlékokra:

- **igazgatási szolgáltatási díjat, pótdíjat** törvény vagy eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet felhatalmazása alapján – a miniszter az adópolitikáért felelős miniszter egyetértésével kiadott rendeletben állapíthat meg;
- törvény felhatalmazása alapján a Magyar Nemzeti Bank elnöke, és a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnöke rendeletben **igazgatási szolgáltatási díjat, pótdíjat** állapíthat meg;
- a **bírságok, pótlékok** esetében pedig a bírságfizetési kötelezettséget, a fizetésre kötelezettek körét, valamint a mentességeket törvény, a bírság mértékét törvény vagy annak felhatalmazása alapján a Kormány rendeletben állapítja meg.

¹¹⁴ 3149/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [64].

¹¹⁵ A gyermeket nevelők teherviselő képességének figyelembevételét írta elő a családi pótlék adózásával összefüggésben a 127/2009. (XII. 17.) AB határozat is: „A teherviselő képességgel arányos közteherviselés az Alkotmánybíróság gyakorlatában a 70/I. §-ból levezetett, speciális jogegyenlőségi tétel.” KLICSU László: Közpénzügyek. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, 2016. őszi kiadás, HVG Orac 466-467. o.

A **közhatalmi bevételeknek három fajtája van:** az adójellegű, a díjjellegű és a szankció jellegű bevételek.

Az **adójellegű bevétel** ellenében a befizető semmilyen közvetlen ellenszolgáltatásra nem tarthat igényt, és a fizetési kötelezettség keletkezése nem függ a befizetés kötelezettjétől. Ide tartoznak az adók, járulékok és a visszerhes vagyonaátruházási illeték.

A **díjjellegű bevételek** esetében a fizetésre kötelezett személyek – szemben az adófizetésre kötelezettekkel – befizetésük fejében közvetlen ellenszolgáltatásban részesülnek. A legfontosabb díjjellegű fizetési kötelezettségek a különböző államigazgatási és bírósági eljárási illetékek, az igazgatási és bírósági szolgáltatási díjak, továbbá egyes költségvetési szervek intézményi térítési díjai.

A **szankció jellegű bevételek** valamilyen jogellenes magatartás szankcionálására kiszabott fizetési kötelezettségekből származnak. Ilyen bevételek a bírságok.

4.2.2.2. A közkiadások

Az **államháztartási kiadások** alapvetően **négy funkció** (funkciócsoport) **valamelyikének ellátásához kapcsolódnak.** Ezek a következők:

- állami működési funkció – igazgatás, jogalkotás, igazságszolgáltatás, rendészet, honvédelem stb.;
- jóléti funkció – oktatás, szociális rendszer, egészségügyi rendszer, nyugdíjrendszer stb.;
- gazdasági funkció – beruházások, energiaellátás, településfejlesztés, autópálya-építés;
- az államadóssághoz kapcsolódó kifizetések.

4.2.3. A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS

4.2.3.1. A központi alrendszer bevételei és kiadásai

A központi alrendszer bevételei

A központi költségvetés bevételeinek legnagyobb része a közhatalmi bevételek közül az **adójellegű** bevételekből, azaz adókból, illetékekből, járulékokból stb. származnak. Ezek között a legjelentősebbek a forgalmat (áfa, jövedéki adó), a jövedelmet (szja, társasági adó) terhelő és az egyéb adók.

További bevételi forrást jelentenek a központi költségvetésben a **központi költségvetési szervek saját bevételei**, ezek döntően díj- és bírságjellegű bevételek.

A **magánjogi bevételek** között jelennek meg a központi költségvetésben az állami tulajdon hasznosításából, használatának átengedéséből származó bevételek, valamint a kapott kamatok.

További központi költségvetési bevételek az **európai uniós tagsággal kapcsolatos bevételek**, amelyek valamely központi költségvetési szervhez érkeznek.

A központi alrendszer kiadásai

A központi alrendszerben a legnagyobb kiadáscsoportok az alábbiak:

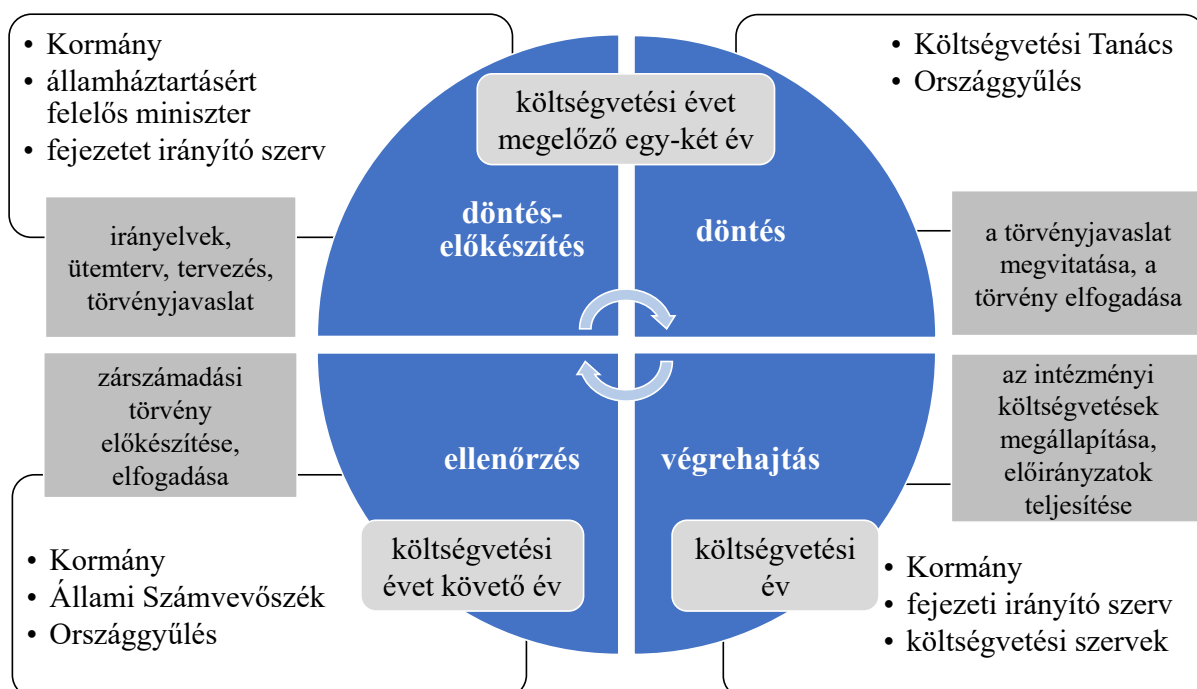
- költségvetési szervek kiadásai – működési kiadások, közigazgatási, közszolgáltatási kiadások;
- szakmai célú kiadások – fejezeti kezelésű előirányzatok (egy költségvetési fejezet saját kezelésű, központi költségvetési szervekhez nem rendelt előirányzatai);
- transzferek – az önkormányzati alrendszernek nyújtott támogatások;

- támogatások – akár államháztartáson belülrre, akár azon kívülrre;
- adósságszolgálat – államadóssághoz kapcsolódó kiadások;
- az európai uniói tagságból és más nemzetközi kötelezettségekből származó fizetési kötelezettségek;
- egyéb kiadások.

4.2.3.2. A költségvetési törvény elkészítésének menete



A központi költségvetés a magyar állam bevételeit és kiadásait magában foglaló pénzügyi terv. Egy adott év költségvetésének előkészítését, elfogadását, végrehajtását és a végrehajtás ellenőrzését magában foglaló folyamat (költségvetési ciklus) – amennyiben a költségvetés egy évrre készül – három vagy négy évet érint. A költségvetési törvényjavaslat előkészítése és a költségvetés elfogadása a költségvetési évet megelőző egy vagy két évben, a költségvetés végrehajtása a költségvetési évben, míg a végrehajtás ellenőrzése pedig a költségvetési évet követő évben történik.



9. ábra: A központi költségvetési ciklus¹¹⁶

4.2.3.3. A költségvetési törvény előkészítése és a költségvetési döntés

- 1) Az államháztartásért felelős miniszter javaslatára a Kormány meghatározza a gazdaság- és pénzügypolitika fő irányait, így különösen az adópolitika és a költségvetési politika céljait, rögzíti az államadósság csökkentésével összhangban álló költségvetési egyenleg célt.
- 2) Az államháztartásért felelős miniszter június 30-ig kidolgozza a tervezés részletes ütemtervét és tartalmi követelményeit.

¹¹⁶ Készítette: dr. Nagylaki Csilla a tananyag 2021. évi hatályosításához

- 3) A fejezetet irányító szervek (például a minisztériumok) az államháztartásért felelős miniszter által meghatározott részletességgel – a részükre megállapított tervezett kiadási főösszeg megtartásával – megtervezik a fejezet bevételeit és kiadásait. A tervezetet egyeztetik az államháztartásért felelős miniszterrel, egyidejűleg tájékoztatást adnak a költségvetési bevételeket és a költségvetési kiadásokat befolyásoló jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök, szerződések vagy más kötelezettségek módosításának lehetőségéről, módjáról.
- 4) Az államháztartásért felelős miniszter elkészíti a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat tervezetét, amelyet a megalapozásához szükséges törvénymódosításokat tartalmazó önálló törvényjavaslattal együtt a Kormány elé terjeszt. A Kormány a döntését követően az Országgyűlés elé terjeszti a következő év törvényjavaslatát. A Kormány a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatot a stabilitási törvény szerint egyezteti a Költségvetési Tanáccsal.
- 5) Végezetül pedig az Országgyűlés – legkésőbb **december 31-éig** – elfogadja a következő költségvetési évre vonatkozó törvényt.

4.2.3.4. A költségvetési törvény végrehajtása

Az Országgyűlés a költségvetési törvényben **felhatalmazást ad a Kormánynak** arra, hogy a költségvetési törvényben foglaltakat **végrehajtsa**. A felhatalmazás eltérő tartalommal bír a kiadási és bevételi előirányzatokat illetően. A kiadási előirányzatokat a Kormány jogosult teljesíteni, míg a bevételi előirányzatok teljesítésére köteles. A fejezetet irányító szervek meghatározzák az irányításuk alá tartozó központi költségvetési szervek, alapok, fejezeti kezelésű előirányzatok előirányzatait, azaz elkészítik e szervek költségvetését.

4.2.3.5. A költségvetési törvény végrehajtásának ellenőrzése

A költségvetési törvény végrehajtásának ellenőrzése a költségvetési évet követő évben történik, mégpedig a **zárszámadási törvény** keretei között.

A zárszámadásról szóló törvényjavaslatot a Kormány a költségvetési évet követő évben köteles az Országgyűlés elé terjeszteni. A törvényjavaslathoz az Állami Számvevőszék véleményét mellékelni kell.

4.2.4. A HELYI ÖNKORMÁNYZATI KÖLTSÉGVETÉS

4.2.4.1. A helyi önkormányzati bevételek

Az önkormányzatokkal kapcsolatos szabályozás a helyi önkormányzatokat megillető bevételeket az alábbi csoportokba sorolja:

- saját bevételek;
- központi költségvetési támogatás;
- átengedett megosztott bevételek (például a közlekedési szabályszegés miatt kiszabott közigazgatási bírság behajtásából, illetve végrehajtásából származó bevétel 40%-a, vagy a termőföld bérbeadásából származó jövedelem utáni szja 100%-a);
- más gazdálkodóktól átvett bevételek;
- egyéb bevételek.

A helyi **önkormányzatok saját bevételei** közül a legjelentősebbek a **helyi adók**. Helyi adók bevezetésére rendeleti úton kizárólag a települési önkormányzatok jogosultak (a vármegyei önkormányzatok nem).

A helyi adók között beszélhetünk:

- vagyoni típusú adókról (építményadó, telekadó);
- kommunális jellegű adókról (magánszemélyek kommunális adója, idegenforgalmi adó), valamint
- a helyi iparüzési adóról.

Az önkormányzat az illetékességi területén rendelettel olyan **települési adókat** is bevezethet, amelyeket más törvény nem tilt. Az önkormányzat települési adót bármely adótárgyra megállapíthat, feltéve, hogy arra nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya.

A saját bevételek közé sorolhatók még például:

- a saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hozadékból származó nyereség, osztalékkamat és bérleti díj;
- törvény alapján az önkormányzatot megillető, illetve az önkormányzat által megállapított díjak (például közterülethasználati díj, parkolási díj, étkezési térítési díj).

A központi költségvetési a kötelezően ellátandó, törvényben előírt egyes feladatainak – ellátását **feladatalapú támogatással** biztosítja (feladatfinanszírozási rendszer). A feladatalapú támogatás működési és közfeladat ellátásához kötött feladatalapú támogatás lehet. A feladatalapú támogatáson kívül a központi költségvetés kiegészítő támogatást is nyújt az önkormányzatoknak.

4.2.4.2. A helyi önkormányzatok kiadásai

A helyi önkormányzatok a költségvetési bevételeiket a közfeladataik ellátására, a költségvetési szerveik működtetésére, a vagyonnal kapcsolatos kiadásaira, fejlesztési céljaik megvalósítására, az esetleges adósságaik teljesítésére használják fel.



A feladatalapú támogatást a helyi önkormányzat éves szinten kizárólag az ellátandó feladatainak kiadásaira fordíthatja. Az ettől eltérő felhasználás esetén a helyi önkormányzat köteles a támogatás összegét a központi költségvetésbe visszafizetni. Az egyéb bevételeit fordítja az önként vállalt feladatainak az ellátására.

4.2.4.3. A helyi önkormányzati költségvetés elkészítésének, végrehajtásának és a végrehajtás ellenőrzésének szabályai

- 1) A jegyző a költségvetési rendelet-tervezetet a tervszámoknak megfelelően készíti elő. A tervszámoktól csak a külső gazdasági feltételeknek a tervszámok elfogadását követően bekövetkezett lényeges változása esetén térhet el.
- 2) A jegyző által előkészített költségvetési rendelet-tervezetet a polgármester a központi költségvetésről szóló törvény hatálybalépését követő negyvenötödik napig nyújtja be a képviselő-testületnek.
- 3) A költségvetésről a képviselő-testület rendeletet alkot.

- 4) A költségvetés végrehajtása, azaz a bevételek beszedése, kiadások teljesítése a képviselő-testület által alapított költségvetési szervek feladata.
- 5) A költségvetés végrehajtására vonatkozó zárszámadási rendelet tervezetét a jegyző készíti elő és a polgármester terjeszti a képviselő-testület elé olyan időpontban, hogy az legkésőbb a költségvetési évet követő év május 31-ig hatályba léphessen.

4.2.5. NEMZETI VAGYON

4.2.5.1. A nemzeti vagyon fogalma

Magyarország Alaptörvénye rögzíti, hogy az állam és a helyi önkormányzat tulajdona **nemzeti vagyon**. A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény rögzíti az állam és a helyi önkormányzati vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit. Ezen túlmenően a törvény meghatározza az állam és a helyi önkormányzatok kizárólagos tulajdonának körét, a nemzeti vagyon feletti rendelkezési jog alapvető korlátait és feltételeit, valamint az állam és a helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenységeit (az úgynevezett állami, illetve önkormányzati monopóliumokat).

A törvény szabályozza az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló vagyon (a továbbiakban: nemzeti vagyon) megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit. A nemzeti vagyonba tartoznak:

- az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló dolgok;
- az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő pénzügyi eszközök, továbbá az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető társasági részesedések, vagyoni értékkel rendelkező jogosultság, amelyet jogszabály vagyoni értékű jogként nevesít;
- Magyarország határa által körbezárt terület feletti légtér;
- az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló törvény szerinti kibocsátási egység és légi közlekedési kibocsátási egység, valamint az ENSZ Éghajlatváltozási Keret egyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló törvény szerinti kiotói egység;
- állami vagy helyi önkormányzati fenntartású közgyűjtemény (muzeális intézmény, levéltár, közgyűjteményként működő kép- és hangarchívum, valamint könyvtár) saját gyűjteményében nyilvántartott kulturális javak körébe tartozó dolog, valamint a régészeti lelet;
- a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről szóló törvény szerinti nemzeti adatvagyon.

4.2.5.2. Állami vagyon

Az állami vagyon a rendeltetésétől függően **kincstári vagyon**, **üzleti vagyon**, illetve **kivezetésre szánt állami vagyon**.

A kincstári vagyon a szűkebb értelemben vett állami feladat ellátására szolgáló vagyon, amely a társadalom működését és a nemzetgazdaság céljai megvalósítását segíti elő. **A kincstári vagyon forgalomképtelen vagy korlátozottan forgalomképes.**

Forgalomképtelen a kizárólagos állami tulajdonba tartozó, valamint a nemzetgazdaság szempontból kiemelt jelentőségű állami vagyon.

Az **állam kizárólagos tulajdonába tartozik** például: a Szent Korona és a hozzá tartozó jelvények, az Országház, a föld méhének kincsei, barlangok, felszín alatti vizek, folyóvizek és természetes tavak, meder, sziget, csatorna, vízi közművek, az országos közutak.

Az állam **üzleti vagyona** a nemzeti vagyon azon része, amely nem tartozik sem a kincstári vagyonba, sem a kivezetésre szánt vagyon körébe. Ez a vagyon forgalomképes.

Sajátos, új vagyontegória a **kivezetésre szánt állami vagyon**, amely nem tartozik sem a kincstári vagyon, sem az üzleti vagyon körébe. Ide tartoznak például az öröklés útján, vagy köztartozás fejében állami tulajdonba került vagyonelemek, a járművagyon, illetve a kisértékű, így az egymillió forint egyedi nyilvántartási érték alatti ingóság. A kivezetésre szánt állami vagyon a forgalomképesség szempontjából is sajátos státuszú, ugyanis jellegükre, állapotukra, jogi helyzetükre vagy egyéb körülményekre tekintettel nem alkalmasak a nemzeti vagyon alapvető rendeltetését szolgáló vagyongazdálkodási feladatok ellátására, vagy e feladatok ellátására történő igénybevetelük nem észszerű, így értelemszerűen forgalomképesek, ugyanakkor vagyonkezelésbe nem adhatók, azokon hasznélvezeti jog nem alapítható, továbbá e vagyonelemek ingyenesen nem hasznosíthatók.

4.2.5.3. Az állami vagyonnal való gazdálkodás

Az állami vagyonról külön törvény (a 2007. évi CVI. törvény) rendelkezik, amely meghatározza az **állami vagyonnal való gazdálkodás szabályait**.

A **tulajdonosi joggyakorlás és a vagyongazdálkodás feladata** az állami vagyon rendeltetésének megfelelő – az állami feladatok ellátásához, a társadalmi szükségletek kielégítéséhez, valamint a Kormány gazdaságpolitikája megvalósításának elősegítéséhez szükséges, egységes elveken alapuló, önálló ágazatként megjelenő –, hatékony, költségtakarékos, értékmegőrző, értéknövelő felhasználásának biztosítása. Az állami vagyon felügyeletéért, az állami vagyonnal való gazdálkodás szabályozásáért a **gazdaságfejlesztésért felelős miniszter** a felelős, aki a feladatait a **Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. (MNV Zrt.)** közreműködésével látja el.

Az MNV Zrt. a Magyar Állam által alapított egyszemélyes részvénytársaság, amelynek részvénye forgalomképtelen. Az MNV Zrt. feladatkörében többek között előkészíti és végrehajtja az Országgyűlés, a Kormány, valamint a miniszter állami vagyonnal kapcsolatos döntéseit, nyilvántartást vezet az állami vagyonról, tájékoztatást nyújt, a joggyakorlása alá tartozó állami vagyont hasznosítja, rendszeresen ellenőrzi az állami vagyonnal történő gazdálkodást, valamint az állami vagyonnal kapcsolatos polgári jogviszonyokban képviseli az államot.

A kivezetésre szánt állami vagyon felett az államot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét a **Maradványvagyon-hasznosító Zártkörűen Működő Részvénytársaság** gyakorolja.

A **Nemzeti Földalaphoz** tartozik a kincstári vagyon részét képező, állam tulajdonában lévő termőföldek, mező-, erdőgazdasági művelés alatt álló belterületi földek, valamint a mező-, erdőgazdasági tevékenységet szolgáló vagy ahhoz szükséges művelés alól kivett földek összessége. A Nemzeti Földalap rendeltetése többek között a működőképes családi gazdaságok kialakításának elősegítése, a szakirányú végzettséggel rendelkező agrárállalkozók földhöz jutásának támogatása, a földárak és haszonberek alakulásának befolyásolása, a termőföld magánosítása során létrejött, a hatékony mezőgazdasági hasznosításra alkalmatlan birtokszerkezet vidékfejlesztési célokkal összehangolt javításának támogatása, a gazdálkodás jellegének megfelelő, versenyképes birtokméretek kialakításának elősegítése. A Nemzeti Földalap felett a Magyar Államot megillető tulajdonosi jogokat és kötelezettségeket az agrárpolitikáért felelős miniszter a Nemzeti Földügyi Központ útján gyakorolja.

4.2.5.4. Önkormányzati vagyon

A helyi önkormányzat vagyona **törzsvagyon vagy üzleti vagyon** lehet.

A helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon külön része a **törzsvagyon, amely közvetlenül a kötelező önkormányzati feladatkör ellátását vagy hatáskör gyakorlását szolgálja**. A törzsvagyon egy része forgalomképtelen. **Forgalomképtelen** törzsvagyonnak minősül az a vagyon, amelyet

- a nemzeti vagyonról szóló törvény kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló vagyonnak minősít (ilyenek például a helyi közutak és műtárgyaik, a helyi önkormányzatok tulajdonában álló terek, parkok);
- vagy törvény, illetve a helyi önkormányzat rendelete nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősít.

A törzsvagyon másik csoportját a **korlátozottan forgalomképes** önkormányzati vagyon képezi. A korlátozottan forgalomképes vagyonról törvényben vagy önkormányzati rendeletben meghatározott esetekben lehet rendelkezni, például eladni; az ilyen vagyonelem egy idő után már nem szolgál közfeladatot, ezért lehetséges forgalomképesé tenni. Korlátozottan forgalomképes önkormányzati vagyon többek között:

- a helyi önkormányzat tulajdonában álló közmű;
- a helyi önkormányzat tulajdonában álló, a helyi önkormányzat képviselő-testülete és szervei, továbbá a helyi önkormányzat által fenntartott, közfeladatot ellátó intézmény, költségvetési szerv elhelyezését, valamint azok feladatának ellátását szolgáló épület, épületrész;
- a helyi önkormányzat többségi tulajdonában álló, közszolgáltatási tevékenységet vagy parkolási szolgáltatást ellátó gazdasági társaságban fennálló, helyi önkormányzati tulajdonban lévő társasági részesedés.

Az a helyi önkormányzati vagyon, amely nem tartozik a törzsvagyonba, **üzleti vagyonnak** minősül, ez a vagyon forgalomképes.

4.2.6. KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEK

4.2.6.1. A költségvetési szervek fogalma, alapítása, megszüntetése

Az államháztartás alapegységei a költségvetési szervek.

A **költségvetési szerv** az államháztartás részét képező, jogszabályban meghatározott és az alapító okiratban rögzített közfeladat ellátására létrehozott, nyilvántartásba vett jogi személy. A költségvetési szerv tevékenysége lehet

- alaptevékenység, amelynek ellátására a költségvetési szervet létrehozták, azaz a szakmai alapeladatoként meghatározott, nem haszonszerzés céljából végzett tevékenység, vagy
- vállalkozási tevékenység, amely haszonszerzés céljából, államháztartáson kívüli forrásból, nem kötelezően végzett termelő-, szolgáltató-, értékesítő tevékenység.

A költségvetési szervekkel kapcsolatos alapvető szabályokat jelenleg az államháztartási törvény mellett az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet tartalmazza.

Költségvetési szerv akkor alapítható, ha a közfeladat alaptevékenységként való ellátása ekként biztosítható, a működéséhez szükséges feltételek adottak, az ellátandó feladat hatékonyan teljesíthető, és a költségvetési szerv működtetéséhez szükséges pénzügyi fedezet rendelkezésre áll.

Költségvetési szervet **jogszabállyal vagy alapító okirattal** lehet létrehozni. Ha a költségvetési szervet jogszabály hozza létre, a jogszabályban megjelölt alapítási időpontot megelőzően ki kell adni az alapító okiratot. Az alapító okiratot az alapító személyétől és a szerv besorolásától függően az alapító szerv, az irányító szerv vagy a miniszterelnök adja ki.

Az alapító okiratnak **tartalmaznia kell** a költségvetési szerv:

- nevét, székhelyét, esetleges telephelyeit;
- az alapításáról rendelkező jogszabály teljes megjelölését, ha az alapításról jogszabály rendelkezett;
- közfeladatát és szakmai alaptevékenységét az államháztartási szakigazgatási besorolását;
- illetékességét, működési körét;
- irányító szervének nevét, székhelyét;
- vezetőjének megbízási rendjét, és
- a foglalkoztatottjaira vonatkozó foglalkoztatási jogviszonyok megjelölését.

Az alapító okirat a fentiekén túl – **fennállása esetén – tartalmazza** a költségvetési szerv

- jogelődjének megnevezését, székhelyét;
- vállalkozási tevékenysége arányának felső határát a módosított kiadási előirányzatok arányában;
- megszűnésének időpontját vagy pontos feltételét, ha határozott időre vagy bizonyos feltétel bekövetkeztéig hozzák létre.

A költségvetési szerv működését, feladatai ellátását, hatékonyságát az irányító szerv időközönként felülvizsgálja, amelynek eredményeként előfordulhat, hogy **a költségvetési szervet át kell alakítani vagy meg kell szüntetni** (például ha a költségvetési szerv tevékenysége iránti szükséglet megszűnt, vagy a költségvetési szerv nem képes ellátni a tevékenységét, illetve az más formában hatékonyabban látható el, stb.).

A költségvetési szerv a Magyar Államkincstár által vezetett **törzskönyvi nyilvántartásba** történő bejegyzéssel jön létre és az onnan való törléssel szűnik meg.

4.2.6.2. A költségvetési szervtípusok

Költségvetési szerv alapítására való jogosultság alapján az alábbi költségvetési szerveket különböztetjük meg::

- a) az Országgyűlés, a Kormány vagy a miniszter által alapított **központi költségvetési szerv,**
- b) a helyi önkormányzat, a helyi önkormányzatok társulása, a térségi fejlesztési tanács által alapított **helyi önkormányzati költségvetési szerv,**
- c) a nemzetiségi önkormányzat, vagy a nemzetiségi önkormányzatok társulása által alapított **nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerv,** és
- d) a köztisztület által alapított **köztisztületi költségvetési szerv.**

A költségvetési szerv gazdálkodási feladatai ellátásának megszervezése az államháztartási törvény értelmében többféle módon történhet. Főszabály szerint a költségvetési szerv **gazdasági szervezettel** rendelkezik, amely ellátja a gazdálkodással kapcsolatos alapvető feladatokat. A gazdasági szervezetet gazdasági vezető vezeti. A **gazdasági vezetőnek** megfelelő képesítési előírásoknak kell megfelelnie.

A gazdasági szervezet felel a költségvetési szerv – valamint a hozzárendelt költségvetési szervek – működéséért, a gazdálkodás megszervezéséért és irányításáért, a szervhez rendelt vagyonelemek megfelelő kezeléséért, valamint a pénzügyi, számviteli rend betartásáért.

Ha azonban a költségvetési szerv éves átlagos statisztikai állományi létszáma a 100 főt nem éri el, akkor **önálló gazdasági szervezettel nem rendelkezik**. A gazdasági szervezettel nem rendelkező költségvetési szervek részére az irányító szerv kijelöl egy gazdasági szervezettel rendelkező költségvetési szervet, amely „helyette” ellátja a költségvetési szerv működtetésével, üzemeltetésével, a költségvetési szerv vagyongazdálkodása körében a beruházással, a vagyon használatával, hasznosításával, védelmével kapcsolatos feladatokat.

4.2.6.3. A költségvetési szervek irányítása, felügyelete

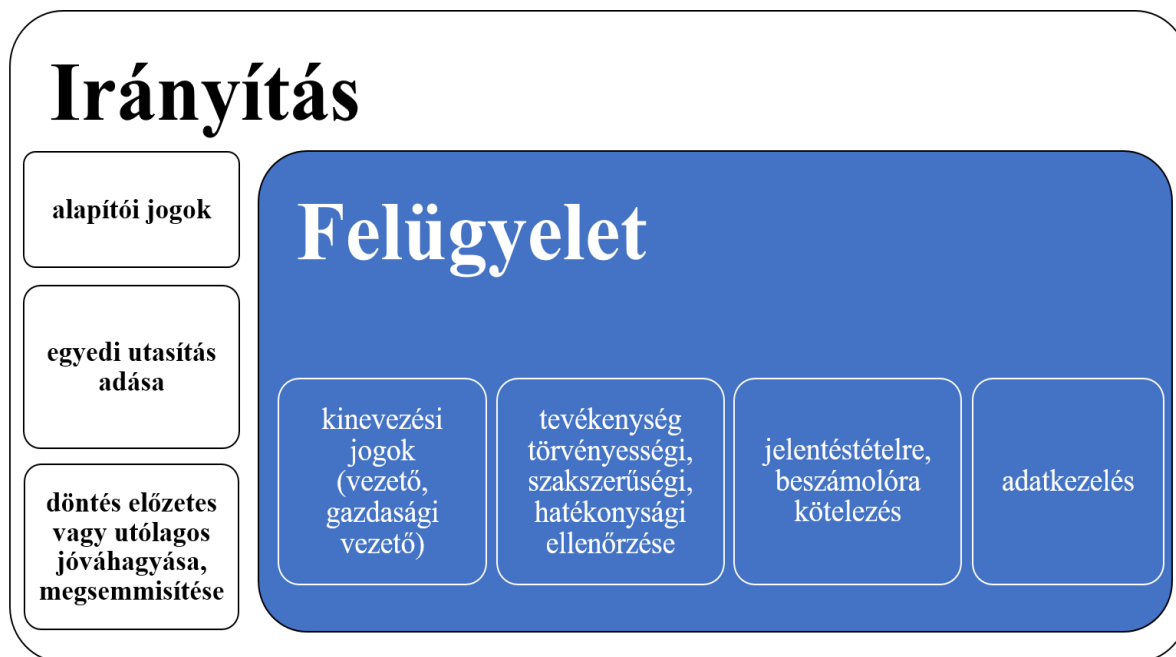
A költségvetési szervnek mindig van legalább egy irányító vagy felügyeleti szerve.

Az **irányítási jog** az irányító szerv számára a költségvetési szerv felett igen széles körű jogosítványokat biztosít. Az **irányítási joga** magában foglalja a költségvetési szerv:

- alapításának;
- átalakításának;
- megszüntetésének jogát;
- vezetőjének kinevezését, felmentését, a munkáltatói jogok gyakorlását;
- gazdasági vezetőjének kinevezését, felmentését és díjazásának megállapítását;
- tevékenységének törvényességi, szakszerűségi és hatékonysági ellenőrzését;
- jelentés tételére vagy beszámolóra való kötelezését;
- döntésének megsemmisítését, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítását, jogszabályban meghatározott esetekben a költségvetési szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyását; valamint
- feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására vonatkozó egyedi utasítás adását,
- kezelésében lévő közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok, valamint a felsorolt egyes irányítási jogkörök gyakorlásához szükséges, törvényben meghatározott személyes adatok kezelését.

A költségvetési szervek felett általában az **irányítási jogok teljessége** érvényesül.

A felügyeleti szerv az irányítási jogok teljes körével nem rendelkezik. **A felügyeleti jogkörbe** ugyanis a fent felsorolt irányítási jogok közül az alapítói jogok (alapítás, átalakítás megszüntetés), a költségvetési szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása, valamint a feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására történő egyedi utasítás adása nem tartozik bele.



10. ábra: A költségvetési szervek irányítása, felügyelete¹¹⁷

4.2.6.4. A költségvetési szervek működése

A költségvetési szervek az irányító szervük által elfogadott költségvetésük alapján kötelesek gazdálkodni. Az elfogadott költségvetést a költségvetés módosításával lehet csak változtatni. Amennyiben a bevételi-kiadási előirányzat nem teljesül vagy túlteljesül, módosítást kell végrehajtani. A költségvetési szervek a bevételeiket kötelesek, a kiadásait pedig jogosultak teljesíteni.

4.2.6.5. A kötelezettségvállalás folyamata

A költségvetési szerveknél az előirányzatok teljesítése egymásra épülő, úgynevezett **vertikális munkaszakaszokon** keresztül valósul meg. Ezen munkaszakaszok a kötelezettségvállalás, a pénzügyi ellenjegyzés, a teljesítés igazolása, az érvényesítés és az utalványozás.

¹¹⁷ Készítette: dr. Nagylaki Csilla a tananyag 2021. évi hatályosításához



11. ábra: A kötelezettségvállalás folyamata¹¹⁸



A **kötelezettségvállalás** a kötelezettség vállalásáról szóló, szabályszerűen megtett jognyilatkozat. Ilyen kötelezettség lehet a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítése, szerződés megkötése, támogatás biztosítása, illetve más, pénzben kifejezhető értékű szolgáltatás teljesítésére irányuló jognyilatkozat. Kötelezettségvállalásra a költségvetési szerv vezetője vagy az általa erre írásban felhatalmazott alkalmazott jogosult. Az önkormányzat nevében kötelezettségvállalásra a polgármester vagy az általa írásban felhatalmazott személy jogosult.

A kötelezettségvállalás – a Kormány rendeletében foglalt kivételekkel – kizárólag írásos formában, **pénzügyi ellenjegyzés** után történhet. Ellenjegyzésre főszabály szerint a gazdasági vezető, vagy az általa írásban kijelölt – a szerv állományába tartozó – személy jogosult. Az önkormányzat nevében történt kötelezettségvállalás esetében az önkormányzati hivatal gazdasági vezetője, ennek hiányában a jegyző által írásban kijelölt, az önkormányzati hivatal állományába tartozó köztisztviselő jogosult a pénzügyi ellenjegyzésre.

A **teljesítés igazolása** során ellenőrizhető okmányok alapján igazolni, ellenőrizni kell a kiadások teljesítésének jogosságát, összesszerűségét, és ha a kötelezettségvállaláshoz ellenszolgáltatás kapcsolódik, annak teljesítését. A teljesítés igazolására jogosult személyeket a kötelezettségvállaló jelöli ki.

Kifizetések esetében az **értvényesítő** ellenőrzi az összesszerűséget, a fedezet meglétét és a teljes megelőző folyamatban a gazdálkodási szabályok (jogsabályi előírások, belső szabályzatok) betartását. Amennyiben az értvényesítő rendellenességet talál, köteles jelezni az utalványozónak. Az értvényesítésre jogosult személyekre, valamint azok kiválasztására a kötelezettségvállalás ellenjegyzésére jogosult személyekre vonatkozó szabályok irányadóak.

A folyamat utolsó eleme az **utalványozás**. Az utalványozás nem más, mint a kiadások teljesítésének, a bevételek beszedésének elrendelése. Utalványozni csak értvényesített okmány alapján és csak írásban szabad. Az utalványozásra a költségvetési szerv vezetője, önkormányzatok esetében a polgármester vagy az általa megbízott személy jogosult. Az utalványozásra jogosult személyekre, illetve ezek kijelölésére a kötelezettségvállalóra vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

¹¹⁸ Készítette: dr. Nagylaki Csilla a tananyag 2021. évi hatályosításához

4.2.7. ELLENŐRZÉS AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS TERÜLETÉN

4.2.7.1. Az államháztartási kontrollrendszer

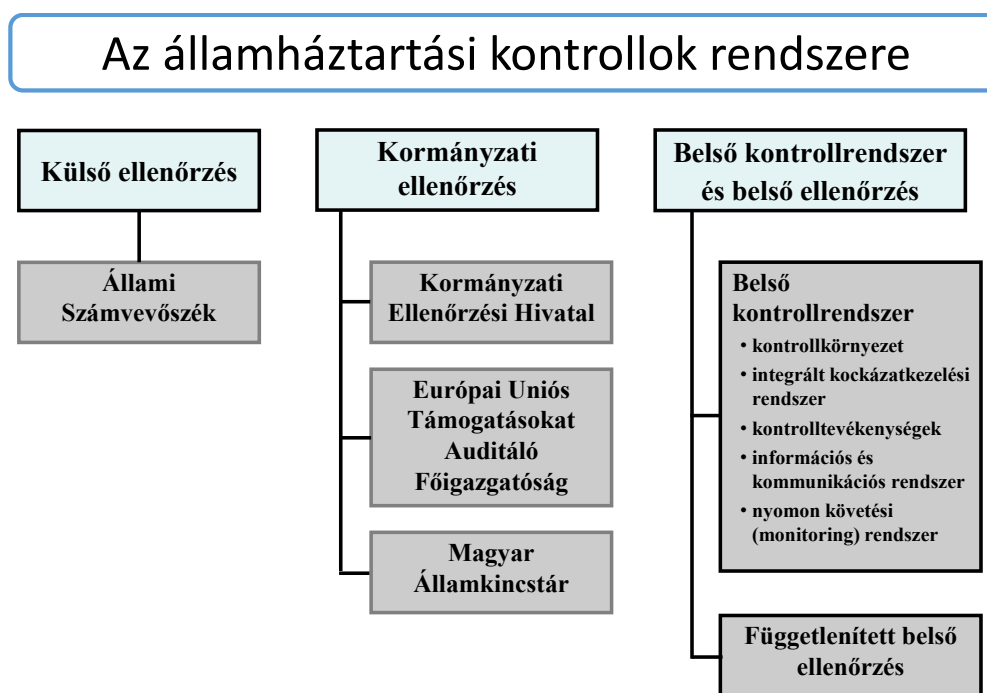


Az államháztartás területén végzett ellenőrzés **célja** annak vizsgálata, hogy az államháztartáshoz tartozó pénzeszközökkel, vagyonelemekkel a kezelésre jogosult szervek, szervezetek **megfelelően, azaz szabályszerűen, szabályozottan, hatékonyan, gazdaságosan, eredményesen gazdálkodnak-e**. Az ellenőrzés kiterjed mind a központi, mind az önkormányzati alrendszerre.

Az ellenőrzés kiterjed továbbá minden területre, ahol közpénz felhasználása történik. Ellenőrzés történhet a gazdálkodó szervezetnél, nonprofit szervezetnél, de magánszemélyeknél is, ahol a közpénz felhasználását az Állami Számvevőszék vagy kormányzati ellenőrző szerv ellenőrizheti.

Az államháztartás területén végzett ellenőrzés (államháztartási kontrollok) rendszere három pillérrre épül:

- külső ellenőrzésre;
- kormányzati szintű ellenőrzésre; valamint
- az államháztartási belső kontrollra és belső ellenőrzésre.



12. ábra: Az államháztartási kontrollok rendszere¹¹⁹

4.2.7.2. Az államháztartás külső ellenőrzése

Az államháztartás külső ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat az **Állami Számvevőszék** látja el, amely az Alaptörvény értelmében az Országgyűlés általános hatáskörű pénzügyi–gazdasági ellenőrző szerve. Az Állami Számvevőszék általános hatáskörében bárhol ellenőrizheti a

¹¹⁹ Készítette: dr. Nagylaki Csilla a tananyag 2021. évi hatályosításához

közpénzekkel és a közvagyonnal való felelős gazdálkodást. Az Állami Számvevőszék ellenőrzési tevékenysége kiterjed az államháztartás mindkét alrendszerére, ennek keretein belül vizsgálja az államháztartás forrásainak rendeltetésszerű felhasználását, ellenőrzi az állami vagyonnal történő gazdálkodást. Feladatkörében ellenőrzi a közpénzekkel és az állami és önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodást, valamint a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását, és a nemzeti vagyon kezelését. Megállapításaival, javaslataival, tanácsaival segíti az Országgyűlést, annak bizottságait és az ellenőrzött szervezetek munkáját.

4.2.7.3. Kormányzati szintű ellenőrzés

A kormányzati szintű ellenőrzés a kormányzati ellenőrzési szerv, az európai támogatásokat ellenőrző szerv ellenőrzését, valamint a kincstári ellenőrzési tevékenységet foglalja magában.

A **kormányzati ellenőrzési szerv** (jelenleg a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal) ellenőrzési jogköre kiterjed:

- a kormánydöntések végrehajtásának ellenőrzésére;
- központi költségvetés, az elkülönített állami pénzalapok, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai és a központi költségvetési szervek kormányzati ellenőrzésére;
- a gazdálkodó szervezeteknek, a közalapítványoknak, a köztestületeknek, az alapítványoknak, és az egyesületeknek nyújtott költségvetési támogatások, illetve az államháztartás központi alrendszeréből nyújtott más támogatások és az említett szervezetek részére meghatározott célra ingyenesen juttatott állami vagyon felhasználásának ellenőrzésére;
- egyéb, az államháztartási törvényben meghatározott szervezetek és gazdálkodási folyamatok ellenőrzésére.

Az **európai támogatásokat ellenőrző szerv** ellenőrzési jogköre kiterjed a kormányrendeletben meghatározott forrásokból nyújtott költségvetési támogatásokkal kapcsolatos ellenőrzésekre

- a lebonyolításban érintett szervezeteknél;
- a kedvezményezetteknel, és
- a költségvetési támogatásokkal összefüggésben megvalósított beszerzésekre, az ezekre kötött szerződések teljesítésének vizsgálatára, ebben a vonatkozásban azon szerződő felekre is, amelyek a szerződés teljesítéséért felelősek vagy abban közreműködnek.

A **Magyar Államkincstár** az államháztartásért felelős miniszter irányítása alatt álló központi hivatalként működő központi költségvetési szerv. Feladata a közpénzek útjának nyomon követése, hogy jogosulatlan kifizetések ne történjenek. A Kincstár felelős az állami költségvetés végrehajtása során a pénzforgalom lebonyolításáért és az elszámolásokért. Folyósítja és ellenőrzi az EU-s és hazai támogatásokat, a jogosulatlanul kiutalt támogatásokat visszaköveteli.

A kincstár ellenőrzési jogköre a helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, társulás, térségi fejlesztési tanács és az általuk irányított költségvetési szerv

- a) számviteli szabályok szerinti könyvvizelési kötelezettségének,
- b) adatszolgáltatási kötelezettségek szabályszerű teljesítésének,
- c) az éves költségvetési beszámoló megbízható, valós összképének vizsgálatára terjed ki.

A kincstári ellenőrzés szakmai szabályait, módszereit a kincstár az államháztartásért felelős miniszter egyetértésével alakítja ki.

4.2.7.4. Belső kontrollrendszer és belső ellenőrzés

Az **államháztartásért felelős miniszter** – az Állami Számvevőszék véleményének kikérésével – ellátja az államháztartás belső kontrollrendszerének a nemzetközi standardokkal összhangban lévő

- fejlesztésével;
- szabályozásával;
- koordinációjával és
- harmonizációjával kapcsolatos feladatokat.

A **belső kontrollrendszer célja** a kockázatok kezelése, valamint az, hogy a költségvetési szerv működése és gazdálkodása során tevékenységét szabályszerűen végezze, teljesítse az elszámolási kötelezettségeket, és megvédje a szervezet erőforrásait az esetleges veszteségektől.

A költségvetési szerv belső kontrollrendszeréért a költségvetési szerv vezetője felelős, aki köteles kialakítani és működtetni a megfelelő (világos szervezeti struktúra, egyértelmű felelősségi, hatásköri viszonyok és feladatok, átlátható, megfelelően szabályozott működés):

- **kockázatkezelési rendszert** (kockázatok felmérése, megállapítása),
- **kontrollkörnyezetet** (a költségvetési szerv vezetője köteles olyan szabályzatokat kiadni, folyamatokat kialakítani és működtetni a szervezeten belül, amelyek biztosítják a rendelkezésre álló források szabályszerű, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását);
- **kontrolltevékenységeket** (folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzések a pénzügyi, gazdálkodási folyamatokhoz kapcsolódóan, például engedélyezési, jóváhagyási eljárások);
- **információs és kommunikációs rendszert** (hatékony, pontos és megbízható beszámolási rendszer annak érdekében, hogy a szükséges információk a megfelelő helyen, időben és részletezettséggel rendelkezésre álljanak) és
- **nyomon követési (monitoring) rendszert** (a szervezet tevékenységének, a célok megvalósításának folyamatos, illetve eseti nyomon követése).

A belső kontrollrendszer részét képező **belső ellenőrzés** független, tárgyilagos bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység, amelynek **célja**, hogy az ellenőrzött szervezet működését fejlesztesse és eredményességét növelje. A belső ellenőrzés az ellenőrzött szervezet céljai elérése érdekében rendszerszemléletű megközelítéssel és módszeresen értékeli, illetve fejleszti az ellenőrzött szervezetirányítási, belső kontroll és ellenőrzési eljárásainak hatékonyságát. A belső ellenőrzés kialakításáról, megfelelő működtetéséről és függetlenségének biztosításáról a költségvetési szerv vezetője – a helyi önkormányzatok esetében a jegyző – köteles gondoskodni.

5. MODUL: INFORMÁCIÓBIZTONSÁGI ÉS ADATVÉDELMI ALAPISMERETEK

MAGYARORSZÁG VALAMENNYI ÁLLAMI ÉS ÖNKORMÁNYZATI SZERVE ADATOK, DOKUMENTUMOK SOKASÁGÁT KEZELI. EZEK EGY RÉSZÉ A NYILVÁNOSSÁG ELŐL TÖRVÉNY ÁLTAL VÉDETT ADAT, MÁS RÉSZÉ BÁRKI ÁLTAL MEGISMERHETŐ. VAN KÖZTÜK OLYAN, AMELY TERMÉSZETES SZEMÉLYRE VONATKOZIK, VAN, AMELY AZ ADOTT SZERVEZET MŰKÖDÉSÉRE ÉS OLYAN IS, AMELYET A KÖZSZFÉRA SZERVEI A FELADATUK ELLÁTÁSA SORÁN MÁS SZERVEZETEKRŐL TARTANAK NYILVÁN. **AZ ADATOK KEZELÉSÉT, GYŰJTÉSÉT, TOVÁBBÍTÁSÁT JOGI NORMÁK SZABÁLYOZZÁK.**

AZ ALÁBBIKBAN A SZEMÉLYES ÉS A KÖZÉRDEKŰ ADATOK KEZELÉSÉVEL KAPCSOLATOS LEGFONTOSABB FOGALMAK ÉS SZABÁLYOK ISMERTETÉSÉT VÉGEZZÜK EL.

5.1. ALMODUL: ADATVÉDELEM

5.1.1. A SZEMÉLYES ADATOK VÉDELMEHEZ VALÓ JOG SZÜLETÉSE



Az emberek magánszférájának védelmét a demokratikus alkotmányok régóta garantálják. Ennek lényege, hogy mindenkit megillet a jog, hogy másoktól, az állam intézményeitől, a piac szereplőitől háborítatlan magán- és családi élete legyen, megőrizhesse személyes identitását, ne érje sérelem a becsületét.

A XX. század második fele óta tapasztaljuk, hogy az állam irányító, szabályozó, ellenőrző szerepének megnövekedése mind kiterjedtebb adatgyűjtéssel, adatbázisok létrejöttével jár. Az informatikai fejlődés hatására megsokszorozódott a kezelhető adatok mennyisége, és egyben jelentősen könnyebbé vált a külön nyilvántartásokban kezelt adatok összekapcsolása. Ennek velejárójaként megnőtt a polgárok kiszolgáltatottsága és annak a lehetősége, hogy az állam szervei az életük szinte minden területéről adatokat gyűjtsenek, valamint adatállományokat tartalmazó nyilvántartásokat kezeljenek. E veszélyek hívták életre az adatvédelmet mint a magánszféra védelmének önálló jogterületét.

Az információgyűjtés, az adatbázisok kiépítése ma már nem csak a hivatalok részéről jelenthet fenyegetést, a személyes adatok védelmét ezért nem csak az állam felől érik kihívások. A vásárlókról, ügyfelekről gyűjtött adatoknak komoly piaci értékük van, ezért a jogi szabályozásnak és a jogvédő intézményeknek egyre inkább számolniuk kell a piaci szereplők üzleti célú adatgyűjtéséből származó veszélyekkel.

5.1.2. A HAZAI ADATVÉDELEM JOGI KERETEI

Az adatvédelem általános szabályait a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2016. április 27-i (EU) 2016/679 rendelet (általános

adatvédelmi rendelet, a továbbiakban: GDPR), valamint az **információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény** (a továbbiakban: Infotv.) határozza meg. A GDPR és az Infotv. célja annak biztosítása, hogy a természetes személyek magánszféráját az adatkezelők tiszteletben tartásák.

Az említett jogszabályok kapcsolata több kettős természetű. Egyrészt az Infotv. a személyes adatok kezelése vonatkozásában elsősorban a GDPR bizonyos rendelkezéseit kiegészítő előírásokat határoz meg. A GDPR rendeleti minőségéből fakadóan ugyanis Magyarországon közvetlenül alkalmazandó normákat tartalmaz. Másrészt az Infotv. ülteti át a magyar jogba a személyes adatoknak az illetékes hatóságok által a bűncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése, a vádeljárás lefolytatása vagy büntetőjogi szankciók végrehajtása céljából végzett kezelése tekintetében a természetes személyek védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 2008/977/IB tanácsi kerethatározat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2016. április 27-i (EU) 2016/680 európai parlamenti és tanácsi irányelvet. Ebből következően a bűnüldözési, nemzetbiztonsági és honvédelmi célú adatkezelésekre – az ágazati szabályok mellett – kizárólag az Infotv. azon előírásait kell alkalmazni, amelyek e jogharmonizációs kötelezettség teljesítését jelentik.

Az alkotmányos reformfolyamat során Magyarország Alaptörvénye a személyes adatok védelméhez fűződő jogot és a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogot is alapjogként őrizte meg, és a két jog érvényesülésének ellenőrzésére egy új, sarkalatos törvénnyel létrehozott független hatóságot jelölt ki. A két alapjog érvényesüléséről a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) gondoskodik.



Az Alkotmány alapján létrejött korábbi törvényi keretek között a jogalkotó egy országgyűlési biztosi (ombudsmani) típusú intézményi védelmet biztosított az információs alapjogok számára, amelynek alapvető eszközei a visszasságok feltárása, a nyilvánosság tájékoztatása volt, és hatósági eszközökkel csak korlátozottan rendelkezett. Az elmúlt évtizedek információs forradalma hatalmas kihívást jelent a jogvédelem számára is. E változások tapasztalataira alapozva az Alaptörvény – szoros összefüggésük miatt – együtt kezeli az információs alapjogokat, és maga rendelkezik a független, hatósági típusú jogvédelmi intézmény létrehozásáról. Az így létrejött Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság egy autonóm államigazgatási szerv, amelynek elnökét a köztársasági elnök javaslatára az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával választják, akárcsak korábban az adatvédelmi biztost. Ezek alapján tehát továbbra is egy független intézmény foglalkozik az adatvédelemmel és az információszabadsággal, ugyanakkor széleskörű hatósági jogosítványokkal rendelkezik, amelyek révén hatékonyabban képes ellátni jogvédelmi feladatát.

Személyes adatnak minősül az azonosított vagy azonosítható természetes személyre vonatkozó bármely információ. E körbe tartozik az érintettel kapcsolatos bárminemű információ, függetlenül attól, hogy arra az érintett mennyire érzékeny, mennyire szeretné titokban tartani, hiszen ez kizárólag tőle, egyéniségétől, körülményeitől, társadalmi helyzetétől függ. A jogalkalmazói gyakorlat ugyancsak személyes adatnak minősíti érintettre vonatkozó véleményt, minősítést, továbbá az adatokból levonható következtetést is, mivel számos adatkezelésnek éppen az a célja, hogy a felvett adatokból az érintettre vonatkozó következtetéseket vonjon le, amelyek az érintettel kapcsolatos döntések alapját képezik (hitelképesség, szolgáltatásokra, támogatásokra és kedvezményekre való jogosultság vagy adott munkakör betöltésére való alkalmasság stb.).

Az adatvédelmi szabályozás szerint ugyanakkor **nem tekinthetők személyes adatnak** a holtakra vonatkozó adatok, és nincsenek személyes adataik a jogi személyeknek sem. Ez utóbbiak jogi védelmét a jogrendszer más eszközökkel biztosítja, például a jó hírnév vagy az üzleti titok védelme révén.

A személyes adatoknak az a szűkebb köre, amely az ember személyiségének belsőbb, érzékenyebb területeit érinti, és nyilvánosságra kerülése a magánszféra komoly sérelmét okozhatja, **különleges adatnak** minősül, és szigorúbb védelem alatt áll. Ilyen különleges adat: a faji vagy etnikai származásra, politikai véleményre, vallási vagy világnézeti meggyőződésre vagy szakszervezeti tagságra utaló személyes adat, a természetes személyek egyedi azonosítását célzó genetikai és biometrikus adat, az egészségügyi adat és a természetes személyek szexuális életére vagy szexuális irányultságára vonatkozó személyes adat. Az Infotv. alapján a bűnügyi személyes adatok vonatkozásában is a különleges adatok kezelésének feltételeire vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

A jog igen szigorú szabályokat ír elő a személyes adatok kezeléséhez. Sőt, magát az **adatkezelés** fogalmát is kiterjesztően határozza meg. E szerint adatkezelésnek tekintendő a személyes adatokon vagy adatállományokon automatizált vagy nem automatizált módon végzett bármely művelet vagy műveletek összessége, így a gyűjtés, rögzítés, rendszerezés, tagolás, tárolás, átalakítás vagy megváltoztatás, lekérdezés, betekintés, felhasználás, közlés továbbítás, terjesztés vagy egyéb módon történő hozzáférhetővé tétel útján, összehangolás vagy összekapcsolás, korlátozás, törlés, illetve megsemmisítés.

Adatkezelésnek számít a fénykép-, hang- vagy képfelvétel készítése, valamint a személy azonosítására alkalmas fizikai jellemzők (például ujj- vagy tenyérnyomat, DNS-minta, íriszkép) rögzítése is.

Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy nem tartozik a GDPR hatálya alá a természetes személy által kizárólag személyes vagy otthoni tevékenység keretében végzett adatkezelés; így például a levelezés, a címtárolás, valamint a személyes és otthoni tevékenységek keretében végzett közösségi hálózatokon történő kapcsolattartás és online tevékenységek.

Adatvédelmi incidensnek nevezzük az adatbiztonság olyan sérülését, amely a kezelt személyes adatok véletlen vagy jogellenes megsemmisítését, elvesztését, megváltoztatását, jogosulatlan közlését vagy az azokhoz való jogosulatlan hozzáférést eredményezi.

Adatkezelőnek minősül az a természetes vagy jogi személy, közhatalmi szerv, ügynökség vagy bármely egyéb szerv, amely a személyes adatok kezelésének céljait és eszközeit önállóan vagy másokkal együtt meghatározza.

5.1.3. A JOGSZERŰ ADATKEZELÉS KÖVETELMÉNYEI

Az adatkezelés jogszerűségéhez számos feltételnek kell teljesülnie. Egyrészt az adatkezelő csak megfelelő joggal kezelhet személyes adatot, másrészt érvényesülnie kell a GDPR-ban meghatározott alapelveknek is.

Személyes adatok kezelése akkor lehetséges, amennyiben:

- ahhoz az érintett hozzájárulását adja (önkéntes adatkezelés);
- az egy szerződés teljesítéséhez vagy a szerződésnek az érintett kérésére történő előkészítéséhez szükséges;
- az jogi kötelezettség teljesítéséhez szükséges (a kötelező adatkezelés egyik alosztala);
- az az érintett vagy más személy létfontosságú érdekeinek védelme miatt szükséges;
- az közérdekű vagy közhatalmi jogosítvány gyakorlásának keretében végzett feladat végrehajtásához szükséges (a kötelező adatkezelés másik alosztala);
- az az adatkezelő vagy egy harmadik fél jogos érdekeinek érvényesítéséhez szükséges.

Előzetes tájékoztatás. Ha a személyes adatokat az érintett hozzájárulása alapján gyűjtik, akkor az érintett dönti el, hogy a kért adatokat megadja-e vagy sem. E döntés meghozásához szükséges információkról, így különösen az adatkezelő személyéről, a kért adatok köréről, azok felhasználási céljáról és időtartamáról az adatkezelő köteles előzetesen tájékoztatni az érintettet. A hozzájárulásnak önkéntesnek, azaz külső befolyástól mentesnek kell lennie. Kiemelendő továbbá, hogy az egyén előzetes tájékoztatása nem csak hozzájárulás esetén alapkövetelmény, hanem minden más jogalap tekintetében is.

A különleges adatokat az érintett **kifejezett hozzájárulásával** lehet kezelni. Bizonyos esetekben a társadalom érdeke szükségessé teheti a különleges adatok kötelező kezelését (bűnüldözés, bűnmegelőzés, közegészségügy, menekültügy). Az ilyen adatkezeléseket csak törvény vagy az Európai Unió kötelező jogi aktusa rendelheti el vagy teheti lehetővé a megfelelő garanciák biztosításával.

Az alapvető adatvédelmi követelmények egy része az Alkotmánybíróságtól származik, mert az alkotmánybírói határozatokban lefektetett tételek iránymutatásul szolgáltak a későbbi törvényalkotás számára. **Az osztott információs rendszerekkel szembeni elvárás** szerint csak az érintett felhatalmazása vagy törvényi előírás alapján szabad egymással összekapcsolni a személyes adatokat kezelő információs rendszereket. Ha a különféle adatbázisokból származó, az állampolgárok jövedelmi és vagyoni helyzetére, egészségi állapotára, vásárlási szokásaira stb. vonatkozó adatok egy kézbe kerülhetnének, akkor ez sértené az érintettek magánszféráját, és kiszolgáltatott helyzetbe hozná őket. **Az egységes személyazonosító jel alkalmazásának tilalma** az osztott információs rendszerek követelményéből következik. Az általános és egységes személyazonosító jel segítségével az információs rendszerek könnyen összekapcsolhatók lennének. Ezért a személyi szám helyett három, korlátozottan használható azonosító kódot vezettek be: a személyi azonosítót, a TAJ számot és az adóazonosító jelet.

Ezt az elvárást, tilalmat áttöri, hogy 2016 januárjától ügyfélbarát módon a személyazonosító igazolvány tároló eleme tartalmazza többek között a polgár társadalombiztosítási azonosító jelét, valamint adóazonosító jelét.

Az adatkezelés során érvényesítendő alapvető elvek a következők:

A **jogszerűség, tisztességes eljárás és átláthatóság** alapelve szerint a személyes adatok kezelését jogszerűen és tisztességesen, valamint az érintett számára átlátható módon kell végezni.

A **célhoz kötöttség** elve azt jelenti, hogy személyes adatot csak pontosan meghatározott és jogszerű célból szabad kezelni. Tilos az előre meg nem határozott jövőbeni felhasználásra történő, „készletező” adatgyűjtés.

A célhoz kötöttség elvéből következik az **adattakarékosság elve**, amelynek értelmében mennyiségileg, időben és adatfajta tekintetében is a cél elérésének függvényében kell redukálni a kezelt személyes adatok körét.

Meghatározó kritérium a **pontosság elve**, amely szerint a kezelt adatoknak pontosnak, teljesnek és naprakésznek kell lenniük.

Az adatkezelőnek, illetőleg az adatfeldolgozónak továbbá megfelelő szervezési és technikai intézkedésekkel gondoskodnia kell az **adatok biztonságáról** is, megakadályozva az adatvesztést és az adatokhoz való jogosulatlan hozzáférést.

5.1.4. AZ ÉRINTETT JOGAI

Az információs önrendelkezési jog lényegi tartalma, hogy az érintett nyomon követheti személyes adatai kezelését, önkéntes adatkezeléseknél pedig érdemi döntéseket hozhat. Az érintettnek az alábbi jogai vannak a személyével kapcsolatos adatkezelést illetően:

- **Tájékoztatáshoz való jog.** Az érintett főszabály szerint az adatkezelést megelőzően tájékoztatást kap az adatkezelőtől a személyes adatai kezeléséről.
- **Hozzáféréshez való jog.** Az érintett nemcsak az adatkezelést megelőzően, de később is tájékoztatást kérhet az adatkezelőtől a személyes adatai kezeléséről, illetőleg hozzáférhet az adatkezelő által kezelt személyes adataihoz. Az érintett kérésére az adatkezelőnek – legfeljebb 30 napon belül – tájékoztatást kell adnia az általa vagy megbízásából kezelt személyes adatokról. Az adatalany arról is érdemi tájékoztatást kaphat, hogy személyes adatait ki, milyen jogalapon és mikor igényelte a nyilvántartásokból.
- **Helyesbítéshez való jog,** amennyiben az érintett személyes adatai elírását, hibás szerepeltetését észleli, annak korrekcióját kérheti az adatkezelőtől.
- **A törléshez való jog** értelmében az érintett kérheti adatai megsemmisítését, illetve felismerhetetlenné tételét, oly módon, hogy azok helyreállítása már ne legyen lehetséges. E rendelkezési jog azonban csak önkéntes adatkezeléseknél érvényesülhet maradéktalanul.
- Az érintett továbbá élhet az **adatkezelés korlátozásához való jogával**, amennyiben vitatott az adatkezelés jogszerűsége vagy az adatok helyessége.
- Az érintett – amennyiben adatai kezelését jogellenesnek véli, mert az nem a saját, hanem az adatkezelő kizárólagos érdekeit szolgálja – **tiltakozhat** személyes adatai kezelése ellen. Tipikusan a direkt marketing célú adatkezeléseknél fordul elő az a fajta jogérvényesítés.
- **A jogorvoslathoz való jog**, melyet két intézmény is biztosít:
 - A NAIH-nál bárki vizsgálatot kezdeményezhet, ha a személyes adatok kezelésével kapcsolatban jogsérelem következett be, vagy annak közvetlen veszélye fennáll. Az adatvédelmi hatóság lefolytathat – annak feltételei teljesülése esetén az érintett kérelmére vagy hivatalból – hatósági eljárást is. Emellett büntető-, szabálysértési és fegyelmi eljárást is kezdeményezhet.
 - Az érintett a jogainak megsértése esetén a bírósághoz fordulhat. Ha a bíróság a jogorvoslati kérelemnek helyt ad az adatkezelőt a jogellenes adatkezelési művelet megszüntetésére, az adatkezelés jogszerűségének helyreállítására, illetve az érintett jogai érvényesülésének biztosítására pontosan meghatározott magatartás tanúsítására (például a tájékoztatás megadására, az adat helyesbítésére, zárolására, törlésére) kötelezi, és szükség esetén egyúttal határoz a kártérítés, sérelemdíj iránti igényről is.

5.2. ALMODUL: INFORMÁCIÓSZABADSÁG

5.2.1. AZ ÁLLAM ÁTLÁTHATÓSÁGA

Az adatvédelem mellett az Infotv. az információs szabadság, vagyis a közérdekű adatok megismeréséhez való jog garanciális szabályait is tartalmazza. A közérdekű adatok megismerésének joga nem egyszerűen valamiféle általános tájékozódási jog, hanem a polgárnak az akár bírósági úton is kikényszeríthető joga, hogy információkat kapjon a közpénzekből működő, illetve közfeladatot

ellátó szervek működéséről. A polgárokat megilleti a jog a közérdekű adatok terjesztésére is. Információszabadság alatt a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot értjük. Egy demokratikus jogállamban az információszabadság érvényesülése szükséges ahhoz, hogy a választópolgárok valóságghú képet alkothassanak az állami szervek működéséről. Az információszabadság segíti a korrupció és az állami visszaélések elleni fellépést is.

A közérdekű adatok megismerhetővé tételére a közfeladatot ellátó szervek kötelesek. E körbe az állami vagy helyi önkormányzati feladatokat, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatokat ellátó szervek tartoznak. A közfeladatot ellátó szervek jelentős csoportját alkotják az állami, önkormányzati vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező egyéb szervezetek – például az állami, önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok.

Az államháztartás valamely alrendszerével pénzügyi, illetve üzleti kapcsolatot létesítők is kötelesek arra, hogy kérés esetén e kapcsolatra vonatkozó adatokat bárki számára hozzáférhetővé tegyenek.

Esetükben kivételesen nem közfeladatot ellátó szervekről van szó, azonban a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatósága megköveteli, hogy e szervezetek is nyilvánossá tegyék az államháztartással való kapcsolatuk részleteit.

5.2.2. A KÖZÉRDEKŰ ADATOK

Közérdekű adatnak nevezzük a közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, **a személyes adat fogalma alá nem eső**, bármilyen módon vagy formában rögzített információt vagy ismeretet, függetlenül kezelésének módjától. A közérdekű adatok köre igen tág, hiszen a személyes adatokat leszámítva ide tartozik gyakorlatilag minden, a közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő adat. Például egy közérdekű adatokat tartalmazó nyilvántartást vezető állami szervnél nemcsak e nyilvántartás adatai közérdekű adatok, hanem az adott szerv belső szabályzatai, a szerv létszámadatai, ügyfélfogadási rendje és költségvetésének, gazdálkodásának adatai is.

5.2.3. A KÖZÉRDEKBŐL NYILVÁNOS ADATOK

Amint az előző pontban írtak alapján kitetszik, a közérdekű adatok nyilvánossága a közfeladatot ellátó szervek birtokában lévő adatok nagy részéhez hozzáférést biztosít, azonban e körből kizárja a személyes adatokat. Am személyes adatok – például egy állami vezető juttatásai – megismeréséhez is fűződhet közérdek. Ezeket az adatokat nem közérdekű adatnak, hanem közérdekből nyilvános adatnak nevezzük. A törvény szerint közérdekből nyilvános adat: a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli. Közérdekből nyilvános adat például a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy neve és közfeladat ellátásával összefüggő személyes adatai.

5.2.4. AZ ADATOK MEGISMERÉSE

A közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismerésére azonos szabályok vonatkoznak. Eszerint az adatok megismerése alanyi jog. Az ilyen adatokat bárki megismerheti állampolgárságtól, életkortól, lakhelytől stb. függetlenül. A legfontosabb, illetve leggyakrabban keresett adatokat a közfeladatot ellátó szervek kötelesek elektronikus úton közzétenni. A többi közérdekű adat egyedi adatigénnyel vagy közadat újrahasznosítási megállapodás keretében ismerhető meg.

5.2.4.1. Elektronikus közzététel

A közfeladatot ellátó szervek a szervezeti és személyzeti, tevékenységükre, működésükre vonatkozó és gazdálkodási adataikat az interneten, honlapon közzéteszik. A hozzáférés nem köthető regisztrációhoz és díjfizetéshez. Az általános közzétételi kötelezettség két fórumon valósul meg: a szerv saját honlapján és az egységes közadatkereső oldalon történő közzététel útján. Az adatokat úgy kell közzétenni, hogy azok kinyomtathatók és részletekben is kimásolhatók legyenek.

5.2.4.2. Adatigénylés

A közérdekű adatok megismerése alapvető jog, ezért a törvény a jogérvényesítést elősegítő, az adatigénylőnek kedvező eljárási szabályokat határoz meg. Az adat megismerése iránt szóban, írásban vagy elektronikus úton bárki igényt nyújthat be. Az adatok megismerése nincs személyes érdekeltiséghez kötve, ezért adatigény indokáról és az adatok felhasználásának céljáról nem kell nyilatkozni.

Az adatigénynek közérthetően és lehetőleg az igénylő által kívánt módon kell eleget tenni. Az adatokat tartalmazó dokumentumról az igénylő másolatot kaphat. Ha a dokumentum az igénylő által meg nem ismerhető adatot, például védett személyes adatot, üzleti titkot is tartalmaz, az igénylőnek szánt másolaton a meg nem ismerhető adatot felismerhetetlenné kell tenni.

Az adatigénylés teljesítéséért az adatkezelő sem illetéket, sem igazgatási szolgáltatási díjat nem állapíthat meg, kizárólag költségei megtérítését igényelheti.

Jelenleg meghatározott esetekben az adatigénylés teljesítéséért ellenértéket állapíthatnak meg a szervek. A költségtérítés konkrét szabályait a közérdekű adat iránti igény teljesítéséért megállapítható költségtérítés mértékéről szóló 301/2016. (IX. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet) tartalmazza.

Az adatigénylések teljesítéséért felszámítható költségtérítés kapcsán fontos megjegyezni, hogy annak megállapítása csak lehetőség és nem kötelező, az adott közfeladatot ellátó szerv dönti el, hogy él-e e jogával vagy sem. A jogalkotó a Rendeletben meghatározta a költségtérítésért megállapítható legalacsonyabb (10 000 Ft) és legmagasabb (190 000 Ft) összegét is.

Kizárólag a teljesítéssel összefüggésben, azzal tényleges kapcsolatban lévő költséget lehet felszámítani. Ennek jegyében a felhasznált adathordozó (például 10 oldal fölötti fénymásolt papír, cd, dvd, pendrive), valamint a kézbesítés költségeit lehet jogszerűen igényelni. Ezen túlmenően más költségelem nem vehető figyelembe.

Az adatigénylő adatai csak annyiban kezelhetők, amennyiben az a kérelem teljesítése és a költségtérítés miatt szükséges, az adatkezelő azonban nem köteles az adatigénylő közérdekű adat megismerése iránti igényét teljesíteni, amennyiben az nem adja meg nevét – nem természetes személy esetén megnevezését –, valamint azon elérhetőségét, amelyre a tájékoztatás, értesítés megadható (például e-mail címét).

A közfeladatot ellátó szerv főszabály szerint 15 napon belül tesz eleget az adatigénynek. Amennyiben költségtérítést állapít meg, az adatigénylőnek 30 napja van, hogy nyilatkozzon,

fenntartja-e az adatigénylését, és 15 napja, hogy megfizesse azt. Az adatigény teljesítésének elutasítását 15 napon belül kell közölni. A jelentős terjedelmű adatra vonatkozó, illetve jelentős munkaerő-ráfordítást igénylő adatigénylés-teljesítésekre speciális határidők vonatkoznak.

5.2.4.3. Közadat újrahaznosítása

Némely közérdekű adatokat tartalmazó adatbázis nagy mennyiségű, gyorsan változó, nehezen értelmezhető adatokat tartalmaz. Gondoljunk csak az időjárásról vagy a városi utak forgalmi helyzetéről folyamatosan gyűjtött adatokra. Ilyen esetekben nehezen alkalmazhatók az adatigénylés általános szabályai, például azért, mert a kért adatokra azonnal szükség van, így nem lehet megvárni a 15 napos válaszadási határidőt, vagy azért, mert az adatok felhasználhatóvá tétele sok munkát kíván a közfeladatot ellátó szervtől. Ugyanakkor ezen adatok hasznosítása nemzetgazdasági érdek. Ezért a törvény lehetővé teszi, hogy a közfeladatot ellátó szerv és az igénylő megállapodják az adatok újrahaznosításáról. Ebben az igénylő a közérdekű adatigényen túlmutató feltételeket is támaszthat. Például kikötheti, hogy folyamatosan, online az általa megadott formátumra átalakítva, illetve az általa kért nyelven kapja meg az adatokat. Viszont a közfeladatot ellátó szerv az adatok rendelkezésre bocsátásáért díjat állapíthat meg, amelyben az adatok gyűjtésével, előállításával, feldolgozásával kapcsolatos költségeit érvényesítheti, és korlátozott nyereséghányadot is felszámíthat. Ez eltér a közérdekű adatigény teljesítésétől, amellyel kapcsolatban csak a másolási költség megfizetéséről lehet szó.

A közadat újrahaznosítás szabályai csak akkor alkalmazandók, ha ezt az igénylő kifejezetten kéri, és az újrahaznosításról megállapodást kötnek, egyébként a közérdekű adatigénylés szabályait kell alkalmazni.

5.2.5. AZ INFORMÁCIÓSZABADSÁG JOGI KORLÁTAI

- 1) A közérdekű adatokhoz való hozzáférést törvény állami érdekből korlátozhatja. Ez azt jelenti, hogy a korlátozás alá eső közérdekű adat bizonyos ideig nem ismerhető meg. A korlátozást előíró törvények csak kivételesen, szigorú eljárási szabályok betartása mellett teszik lehetővé ezt. Eszerint nem ismerhető meg a közérdekű adat, ha azt a minősített adat védelméről szóló törvény szerint minősítették. Más törvények is korlátozzák az adatok nyilvánosságát például honvédelmi, nemzetbiztonsági érdekből.
- 2) A közfeladatok illetéktelen befolyástól mentes ellátását szolgálja az, hogy a döntés megalapozását szolgáló belső iratok, fogalmazványok, tervezetek legfeljebb tíz évig elzárhatók a nyilvánosság elől, de csak akkor, ha a nyilvánosság kizárásához erősebb közérdek fűződik, mint az adat nyilvánosságra hozatalához.
- 3) A közfeladatot ellátó szerv gazdálkodásának átfogó, számlaszintű, illetve tételes ellenőrzésére irányuló adatmegismerésekre külön törvények rendelkezései irányadók. A közfeladatot ellátó szervek átfogó ellenőrzésére ugyanis külön állami szervek – például az Állami Számvevőszék, Kormányzati Ellenőrzési Hivatal – hivatottak. Ilyen esetekben is köteles azonban az adatkezelő tájékoztatást nyújtani a jogviszonyt érintő legfontosabb adatokról: a jogviszony alanyairól, a jogviszony típusáról, a jogviszony tárgyáról, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás mértékéről és teljesítése időpontjáról.
- 4) Végül megemlítendő, hogy a törvény magánérdekből is lehetővé teszi a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozását az üzleti titok és a szellemi tulajdon védelme érdekében.

5.2.6. NYILVÁNTARTÁSOK

5.2.6.1. A nyilvántartások jogi jelentősége

A modern állam, ezen belül különösen a közigazgatás széles körű feladatainak ellátása érdekében személyes és közérdekű adatok sokaságát tartalmazó nyilvántartásokat, adatbázisokat kezel. Ilyen – ma már egyre inkább elektronikus formában meglévő – nyilvántartások nélkül a közfeladatok ellátása: a statisztikai adatgyűjtés, az adóigazgatás, a társadalombiztosítás, a bűnüldözés, az önkormányzati feladatok hatékony ellátása elképzelhetetlen lenne.

- 1) A közszféra különböző intézményei által fenntartott nyilvántartásokban szereplő adatok:
 - felvételére;
 - feldolgozására;
 - védelmére;
 - nyilvánosságára vonatkozó alapvető szabályokat fogalmazza meg a GDPR és – részben – az Infotv.
- 2) Az egyes nyilvántartásokra vonatkozó részletes szabályokat pedig külön törvények határozzák meg. Az állami szervek által vezetett, személyes adatokat is tartalmazó nyilvántartások felállítását csak törvényben lehet elrendelni, és ezek adattartalmát is csak törvényben meghatározott személyek és szervezetek ismerhetik meg. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény különösen az eljárásban érintett ügyfél jogait illetően speciális szabályokat is tartalmaz.

5.2.6.2. Fontosabb nyilvántartások

A természetes személyekről a legátfogóbb, országos nyilvántartásokat a Belügyminisztérium Nyilvántartások Vezetéséért Felelős Helyettes Államtitkársága vezeti. Ezek közül meghatározó nyilvántartások:

- 1) A személyi adat- és lakcímnnyilvántartás egyebek mellett tartalmazza a polgár nevét, állampolgárságát, nemét, születési helyét és idejét, anyja nevét, személyi azonosítóját, lakcímét, családi állapotát, házasságkötése helyét, arcképmását, aláírását, személyazonosító igazolványának okmányazonosítóját, továbbá személyi azonosítójáról és lakcíméről kiadott hatósági igazolványának okmányazonosítóját. Az okmánytár többek között tartalmazza az állandó személyazonosító igazolvány adatlapokat és fényképeket, a lakcímjelentő lapokat, valamint az ezen iratokban szereplő adatok változását igazoló okmányokat.
- 2) Az egyéni vállalkozók nyilvántartása (például egyéni vállalkozó főtevékenysége és tevékenységi körei, egyéni vállalkozó adószáma).
- 3) A közúti közlekedéssel kapcsolatos nyilvántartás (például a jármű hatósági jelzése, rendszáma).
- 4) A bűnügyi nyilvántartás, ezen belül az ujjlenyomat, a fénykép és a DNS-minták nyilvántartása.

A nyilvántartások sokaságában való könnyebb tájékozódást is segíti, hogy a közfeladatot ellátó szervek kötelesek a honlapjukon közzétenni az általuk kezelt adatbázisok, nyilvántartások jegyzékét.

A magyar állam 2019 óta működtet egy ún. **közfeladat-katasztert** is. Ez nem más, mint a hatékony állami feladatellátás biztosítása, továbbá a kormányzati döntéshozatal támogatása céljából az egyes közfeladatokat a teljesség igényével – a közfeladat ellátásáért felelős, valamint a közfeladatot

megállapító jogszabály meghatározásával – leíró, deklaratív hatályú, internetes felületen elérhető és nyilvános digitális adatbázis.¹²⁰

5.3. ALMODUL: INFORMÁCIÓBIZTONSÁG

5.3.1. A MINŐSÍTETT ADATOK VÉDELME NEK JOGI ALAPJAI

Az Alaptörvény alapvető jogként fogalmazza meg a **közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez** való jogot.

A közérdekű adatok megismerése azonban nem feltételek nélküli, hanem **törvény által korlátozható** alapvető jog. A közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok megismerésével szemben támasztott egyik legerősebb korlátozás a **minősítés** intézménye, melyet széles körben, ámde jogilag pontatlanul „titkosításnak” is szoktak nevezni.

A nemzeti szuverenitás, Magyarország biztonsága és az állami szervek zavartalan működésének biztosítása az adatok egy jól meghatározott, szűk köre esetében a nyilvánosság kizárását kívánhatja meg. A minősítés akkor indokolt, ha az adat nyilvánosságra vagy illetéktelen kézbe kerülése nagyobb kárt okozna, mint az egyébként közérdekű adat megismerésének korlátozása. Az adatok ezen körének védelme csak szigorú törvényi előírások mellett valósulhat meg, ennek részleteit a **minősített adatok védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény** (a továbbiakban: Mavtv.) és a végrehajtására kiadott három kormányrendelet (90/2010.; 92/2010.; és 161/2010. Korm. rendelet.) határozza meg.

5.3.2. A MINŐSÍTÉSI SZINT ÉS AZ ÉRVÉNYESSÉGI IDŐ



A Mavtv. a korábbiakhoz képest új alapokra helyezte a minősített adatok védelmét. A törvény, amelynek 2010. április 1-jei hatályba lépésével **megszűnt az államtitok és a szolgálati titok**, egy-séges keretek között szabályozza a négy szintű, de kétfajta minősített adat, a **nemzeti minősített adat** és a **külföldi minősített adat** kezelését és védelmét.

A Mavtv. felsorolja a minősítéssel védhető közérdekeket, és részletesen szabályozza a minősített adat létrejöttéhez nélkülözhetetlen **minősítés** törvényi feltételeit. A minősítés az az egyedi aktus, amellyel a **minősítő** a minősítési eljárás során, **minősítési javaslat alapján dönt** az adat nyilvánosságának korlátozásáról. A Mavtv. taxatív felsorolja a minősítőket, eszerint törvény alapján kizárólag közhatalmi jogosítványokkal rendelkező személyek rendelkeznek minősítői jogkörrel.

Ezzel összefüggésben a Mavtv. az EU-ban, a NATO-ban és az egyes tagállamokban alkalmazott **négy szintű, kármérték alapú minősítési rendszert határoz meg**, ily módon

- „Szigorúan titkos!”,
- „Titkos!”,
- „Bizalmas!”, valamint
- „Korlátozott terjesztésű!”

minősítési szinteket különböztetünk meg.

¹²⁰ A közfeladat-katasztert a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter a Pest Vármegyei Kormányhivatal útján működteti (<https://kfk.pest.gov.hu/kozfeladat>). Ld. részletesen az állami és önkormányzati közfeladat-kataszterről szóló 45/2018. (III. 19.) Korm. rendelet szabályait.

A kármérték alapú minősítési rendszer azt jelenti, hogy az adat minősítési szintjének meghatározásakor nem az adat vélelmezett fontosságát, hanem az illetéktelen hozzáférés által okozható kár mértékét kell figyelembe venni. Minél nagyobb kárt okozna Magyarországnak az adott minősített adathoz történő illetéktelen hozzáférés, annál magasabb szintű **személyi, fizikai, adminisztratív és elektronikus biztonsági feltételeket** kell teljesíteni a védelem során.

A törvény egyik legfontosabb deklarált célja a magasán minősített adatok számának radikális csökkentése és ezzel hosszabb távon a magas költségvetési ráfordítások mérséklése.

A Mavtv. hatályba lépése óta „Szigorúan titkos!” és „Titkos!” minősítési szintű adatot legfeljebb **harminc évre**, „Bizalmas!” minősítési szintű adatot legfeljebb **húsz évre**, míg „Korlátozott terjesztésű!” minősítési szintű adatot legfeljebb **tíz évre** lehet minősíteni. Az érvényességi idő meghosszabbítására új minősítési eljárás lefolytatásával kizárólag **rendkívül indokolt esetben** vagy **magánszemély jogos érdekével (például védett tanú) összefüggésben** van lehetőség.

5.3.3. A FELÜLVIZSGÁLAT

A szükségesség és arányosság alapelvét figyelembe véve – törvényben vagy törvény alapján átruházással kapott minősítói jogkörben eljáró – valamennyi minősítő köteles a Mavtv. alapján legkésőbb **5 évenként felülvizsgálni** az általa, a jogelődje vagy más minősítő által készített és a felülvizsgálat időpontjában a feladat- és hatáskörébe tartozó **nemzeti minősített adatot**.

A minősített adat felülvizsgálata során az adat felülvizsgálatára jogosult minősítő azt vizsgálja, hogy a minősített adat minősítésének az adat keletkezésekor meglévő feltételei továbbra is fennállnak-e, hogy az idő múlása következtében a minősítés feltételei megváltoztak vagy teljesen elenyésztek-e. A rendszeres felülvizsgálat azért is indokolt, mivel a minősítést követő években **bekövetkezhetnek olyan tények, körülmények, amelyek okafogyottá tehetik az eredeti minősítést**.

A felülvizsgálat eredményeként a minősítő a minősített adat

- a) minősítését fenntartja, ha annak minősítési feltételei továbbra is fennállnak;
- b) minősítési szintjét csökkenti, illetve a minősítés érvényességi idejét módosítja, ha a minősítés feltételeiben változás történt;
- c) minősítését megszünteti, ha minősítésének feltételei a továbbiakban nem állnak fenn.

Fő szabályként egy konkrét minősített adat felülvizsgálata az adat keletkezésének időpontjában a minősítésről döntő minősítő kötelessége, amennyiben az adat továbbra is a feladat- és hatáskörébe tartozik. Amennyiben azonban a nemzeti minősített adat felülvizsgálatára jogosult **minősítő személye valamilyen okból nem állapítható meg**, akkor ilyen esetben a **Nemzeti Biztonsági Felügyelet** gondoskodik a felülvizsgálatról.

5.3.4. A FELÜLBÍRÁLAT



A Mavtv. hangsúlyosan megkülönbözteti a felülvizsgálatról a **felülbírálat** szabályait. A gyakorlat azt mutatja, hogy nemcsak a felhasználók, de a minősítők többsége is rendszerint összekeveri a két fogalmat. A felülbírálat során ugyanis a minősítő nem saját minősített adatáról dönt, hanem a törvény alapján minősítési jogosultsággal rendelkező **minősítő az általa minősítói jogkörrel felruházott személyek minősítését** a felülvizsgálat szabályai szerint felülbíráhatja.

5.3.5. A SZEMÉLYI BIZTONSÁGI FELTÉTELEK

Általánosságban és röviden azt mondhatjuk, hogy a személyi biztonság rendszerét úgy kell működtetni, hogy a minősített adathoz – a Mavtv.-ben meghatározott kivételekkel – kizárólag az a

- a) **személyi biztonsági tanúsítvánnyal** (és a kiadásához szükséges nemzetbiztonsági ellenőrzéssel) és
- b) **titoktartási nyilatkozattal**

rendelkező jogosult **felhasználó** és a felhasználói férhessen hozzá.

A minősített adatok felhasználása



A Mavtv. rögzíti, hogy csak az lehet **felhasználó**, vagyis minősített adatot csak az a személy használhat fel, akinek ez állami vagy közfeladata ellátása érdekében indokolt.

A törvényben meghatározott kevés számú kivételtől eltekintve a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény alapján a felhasználók esetében „**Bizalmas!**” vagy annál magasabb minősítési szintű adat felhasználásához biztonsági kérdőívhez kötődő nemzetbiztonsági ellenőrzést kell lefolytatni. „Korlátozott terjesztésű!” minősítési szintű adatok felhasználásához nemzetbiztonsági ellenőrzés lefolytatására – a nemzetközi gyakorlathoz hasonlóan – nincs szükség. A nemzetbiztonsági ellenőrzés eredményének figyelembevételével kiállított **személyi biztonsági tanúsítvány** azt igazolja, hogy az elvégzett nemzetbiztonsági ellenőrzés alapján a minősített adatot felhasználó meddig és milyen minősítési szintű adatokhoz férhet hozzá.

Ezenkívül a felhasználóknak **titoktartási nyilatkozatot** is alá kell írniuk. 2024. március 1-jéig a minősített adatot felhasználó személy részére úgynevezett felhasználói engedélyt is ki kellett adni, azonban arra már nincs szükség, 2024. március 1-jével az azt megelőzően kiadott felhasználói engedélyeket visszavontnak kell tekinteni.

5.3.6. A FIZIKAI BIZTONSÁGI FELTÉTELEK

Minden olyan **helyiséget, épületet, építményt**, ahol minősített adatot kezelnek, **fizikai biztonsági intézkedésekkel** kell védeni az arra nem jogosult személyeknek a minősített adathoz történő hozzáférése ellen.



A minősített adat felhasználására és tárolására szolgáló helyszín fizikai biztonsági rendszerének több egymásra épülő elemből kell állnia. Ez az úgynevezett **körkörös védelem elve**, mely szerint a minősített adatok fizikai védelmét külső, közbenső és belső fizikai biztonsági elemeknek együttesen kell biztosítaniuk.

A fizikai biztonság

- a) **külső elemei** a védendő terület határait biztosítják;
- b) **közbenső elemei** észlelik az illetéktelen behatolást, és riasztják a reagáló erőt;
- c) **belső elemei** a reagáló erő megérkezéséig késleltetik az illetéktelen behatolót a minősített adatokhoz történő hozzáférésben.

További fontos szempont a **„Bizalmas!”** és az **annál magasabb** minősítési szintű adatok kezelésének **zónaszerű, centralizált – biztonsági területen – történő kiépítése**, mely a minősített adatok és a védelem koncentrációja miatt nemcsak a minősített adathordozók biztonságát növeli, hanem a költségeket is csökkenti.

„Bizalmas!” és az **annál magasabb** minősítési szintű adatok feldolgozása és tárolása esetén szükség van mind a **mechanikai, mind az elektronikai védelem** eszközeinek egyidejű kiépítésére és működtetésére, mivel ezek az eszközök **nem helyettesítik, hanem kiegészítik egymást**:

- a **mechanikai védelem eszközei** (például biztonsági ajtó, biztonsági zár, biztonsági üvegszerkezet, falazat, vasrács, páncélszekrény stb.) fizikai gátat képezve akadályozzák, illetve késleltetik a védett helyiségbe, területre történő illetéktelen behatolást, valamint a minősített adatokhoz történő illetéktelen hozzáférést;
- az **elektronikai védelem eszközei** (például behatolásjelző rendszer, mozgás-, nyitás- és üvegtörés-érzékelő, infrasonompó stb.) észlelik az illetéktelen behatolást, és riasztják a reagáló erőket.

5.3.7. AZ ADMINISZTRATÍV BIZTONSÁGI FELTÉTELEK

Az **adminisztratív biztonsági intézkedések** a minősített adat nyomon követhetőségének, bizalmosságának, sérthetetlenségének és rendelkezésre állásának biztosítására szolgálnak.

A minősített adatok nyilvántartási rendszerét úgy kell kialakítani és a felelősség megállapítására alkalmas módon működtetni, hogy a minősített adatot kezelő szervnél a **minősített adatok mozgása** nyomon követhető, ellenőrizhető és visszakereshető legyen.

5.3.8. AZ ELEKTRONIKUS BIZTONSÁGI FELTÉTELEK

Az elektronikus biztonság részletes végrehajtási szabályait a Mavtv. felhatalmazása alapján kiadott, a minősített adat elektronikus biztonságának, valamint a rejtjeltevékenység engedélyezésének és hatósági felügyeletének részletes szabályairól szóló 161/2010. (V. 6.) Korm. rendelet (Elektronikus kormányrendelet) állapítja meg.

Az **Elektronikus kormányrendelet** a NATO és az EU biztonsági szabályzatainak előírásait szem előtt tartva **a minimális követelményeket állapítja meg**, kellő rugalmasságot biztosítva ahhoz, hogy a minősített adat, valamint a minősített adatot kezelő rendszer védelme **a konkrét veszélyeztetettséghez igazodva, a költséghatékonyság figyelembevételével** biztosítsa a szükséges és elégséges védelem szintjét. Az elektronikus biztonság integrált részeként szabályozza a rejtjeltevékenységet, de a nemzetközi gyakorlatnak megfelelően megőrizve e szakterület viszonylagos önállóságát.

Az Elektronikus kormányrendelet meghatározza a **rendszerbiztonság, a kommunikációbiztonság és a kompromittáló elektromágneses kisugárzás elleni védelem követelményrendszerét**.

A **rendszerbiztonság** keretében szabályozza a **hardverbiztonság, a szoftverbiztonság** követelményeit, a hozzáférési jogosultságokat, a **biztonsági mentés és helyreállítás, a vírusvédelem rendjét**, valamint meghatározza a rendszeren alkalmazható **biztonsági üzemmódokat és a hálózat biztonságára** vonatkozó intézkedéseket.

A **kommunikációbiztonság** tárgykörében alapvetően a rejtjelbiztonság korábbi szabályait vette át, és ezen belül **egységes keretbe foglalta a nemzeti, a NATO és az EU rejtjeltevékenységre** vonatkozó követelményeket és eljárási rendet. Meghatározza azokat a kivételes körülményeket, amikor a minősített adat rejtjelzés nélkül is továbbítható.

A **kompromittáló elektromágneses kisugárzás elleni védelem** biztonsági követelményrendszer tekintetében a NATO és EU irányelveket érvényesíti a nemzeti minősített adat védelmére is. Minden elektronikus eszköz bocsát ki magából elektromágneses jeleket. A technika fejlődése lehetővé tette, hogy az elektronikus eszközök által **kibocsátott** elektromágneses **jelekből visszaállítható** legyen az adott eszközön kezelt **minősített adat**. Az ezzel szembeni védekezés egyik alapvető eszköze az ilyen kompromittáló elektromágneses kisugárzás minimális szintre csökkentése, megakadályozva ezzel a minősített információk illetéktelen kezekbe jutását. E módszer szabályait a NATO-ban és az EU-ban egyaránt az úgynevezett **TEMPEST** összefoglaló név alatt tárgyalják.

5.3.9. A MINŐSÍTETT ADATOK BÜNTETŐ- ÉS SZABÁLYSÉRTÉSI JOGI VÉDELME

A Büntető törvénykönyv (Btk.) kiemelt büntetőjogi védelemben részesíti a minősített adatokat. A **minősített adattal visszaélés** bűncselekményéhez tartozó **büntetőjogi szankciórendszer minősítési szintenként differenciált**: egyrészt minősítési szintenként **eltérő** büntetési tételek szerepelnek, másrészt a Btk. lényegesen **szigorúbb büntetési tételekkel** fenyegeti a **hivatalból titoktartásra kötelezett** felhasználókat, mint a „civil” személyeket. Ennél a bűncselekménynél a Btk. mind a szándékos, mind a gondatlan elkövetést csak a hivatalból titoktartásra kötelezett felhasználók esetében rendeli büntetni, míg a „civil” személyek esetében **kizárólag a szándékos elkövetést** szankcionálja.

A minősített adattal visszaélés bűncselekményének **négy elkövetési magatartása** van, nevezetesen a minősített adat:

- a) jogosulatlan megszerzése,
- b) jogosulatlan felhasználása,
- c) jogosulatlan személy részére hozzáférhetővé tétele,
- d) jogosult személy részére hozzáférhetetlenné tétele (például a kizárólag egy példányban készült minősített adat elvesztése).

A szabálysértési kódex **„Minősített adat biztonsága megsértése”** néven foglalja össze azokat az elkövetési magatartásokat, amelyek **a bűncselekményhez képest enyhébb mértékben sértik vagy veszélyeztetik a minősített adatok kezelésének rendjét**. A **17 elkövetési magatartás** közül leginkább a legszélesebb felhasználói kört érintő elkövetési magatartásokat érdemes megemlíteni: a törvény szankcionálja a minősített adatnak a feladatellátás során **jogszabályellenesen történő készítését, sokszorosítását, minősítését, nyilvántartását, kezelését vagy őrzését**. A minősített adat biztonsága megsértése szabálysértés elkövetése esetén az eljárás lefolytatása a **rendőrség** hatáskörébe tartozik.

	„civil” maximum	„hivatalos” maximum
Visszaélés korlátozott terjesztésű minősítésű adattal:	elzárás	1 év
Visszaélés bizalmas minősítésű adattal:	1 év	2 év
Visszaélés titkos minősítésű adattal:	3 év	1–5 év
Visszaélés szigorúan titkos minősítésű adattal:	1–5 év	2–8 év

13. ábra: A Btk.-ban meghatározott büntetési tételek maximuma minősítési szintenként

5.3.10. AZ ADATKEZELÉSI ÉS A RENDSZERENGEDÉLY



A minősített adatot kezelő állami vagy gazdálkodó szervek csak a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat szervezeti keretei között működő **Nemzeti Biztonsági Felügyelet** által kiadott **adatkezelési**, illetve **rendszerengedély** birtokában kezelhetnek minősített adatot papíralapú, illetve elektronikus adathordozón. Az adatkezelési engedély kiadásához a személyi, a fizikai és az adminisztratív biztonsági feltételeket kell teljesíteni, a rendszerengedélyhez azonban az adatkezelési engedély és az elektronikus biztonsági feltételek megléte is szükséges.

A Mavtv. hosszú átmeneti időt biztosít a hatályba lépése napján nemzeti minősített adatot felhasználó szervezeteknek az engedélyek megszerzésére: ezeket az engedélyeket 2026. december 31-ig kell beszerezniük. Fontos hangsúlyozni, hogy ez az átmeneti határidő a NATO és az EU minősített adatokra nem vonatkozik, ezeknek a külföldi minősített adatoknak a kezelése a korábbi külön szabályozás szerint is csak megfelelő szintű és érvényes adatkezelési, illetve rendszerengedély birtokában történhetett.

5.3.11. A TELEPHELY BIZTONSÁGI TANÚSÍTVÁNY ÉS AZ EGYSZERŰSÍTETT TELEPHELY BIZTONSÁGI TANÚSÍTVÁNY KIADÁSÁRA IRÁNYULÓ ELJÁRÁS

Gazdálkodó szervezet csak akkor vehet részt **„Bizalmas!”** vagy **annál magasabb minősítési szintű** minősített adat felhasználásával járó szerződés végrehajtásában, ha az iparbiztonsági ellenőrzését végrehajtották és részére a Nemzeti Biztonsági Felügyelet a megfelelő szintű **telephely biztonsági tanúsítványt** vagy **egyszerűsített telephely biztonsági tanúsítványt** kiállította.

Telephely biztonsági tanúsítványt **csak az a gazdálkodó szervezet kaphat, mely rendelkezik a Nemzeti Biztonsági Felügyelet által kiadott legalább „Bizalmas!” szintű adatkezelési engedéllyel, és legalább „Korlátozott terjesztésű!” szintű rendszerengedéllyel.** Ez minimálisan egy „Bizalmas!” szintű Nyilvántartót (biztonsági területet) és egy, a Nyilvántartóban elhelyezett, a Nemzeti Biztonsági Felügyelet által akkreditált, legalább „Korlátozott terjesztésű!” szintű minősített adatok kezelésére alkalmas számítógépet jelent.

A telephely biztonsági tanúsítvány kiadására irányuló eljárás két alapvető pillérre épül, az egyik az iparbiztonsági ellenőrzés, amely az illetékes **nemzetbiztonsági szolgálat** által folytatott **cégellenőrzést** és az érintett **felhasználók nemzetbiztonsági ellenőrzését foglalja magába, a másik a Nemzeti Biztonsági Felügyelet által végzett fizikai, adminisztratív és elektronikus biztonsági ellenőrzés.**

Ha az **iparbiztonsági ellenőrzés nem állapított meg kockázati tényezőt**, a **Nemzeti Biztonsági Felügyelet** a gazdálkodó szervezet részére **kiadja**

- a) az **egyszerűsített telephely biztonsági tanúsítványt**,
- b) amennyiben a minősített adat védelmének **fizikai, adminisztratív és elektronikus biztonsági feltételei** is kialakításra kerültek, a **telephely biztonsági tanúsítványt**.

Az **egyszerűsített telephely biztonsági tanúsítvány** kiadásának nem feltétele a fizikai, az adminisztratív és az elektronikus biztonsági feltételek megteremtése, tehát **a gazdálkodó szervezetnek** nem kell adatkezelési és rendszerengedélyt szereznie, ezért az egyszerűsített telephely biztonsági tanúsítvánnyal rendelkező gazdálkodó szervezet **saját székhelyén, telephelyén és fióktelepén „Bizalmas!”** vagy annál magasabb minősítési szintű minősített adatot **nem kezelhet**.

5.3.12. A MINŐSÍTETT ADATOK VÉDELMEÉNEK HATÓSÁGI FELÜGYELETE

Az 1999 januárjában létrejött **Nemzeti Biztonsági Felügyelet** a minősített adatok védelmének szakmai felügyeletéért felelős miniszter (belügyminiszter) irányítása alatt álló Nemzetbiztonsági Szakszolgálat keretében működő, **önálló feladattal és hatósági jogkörrel** rendelkező szerv, amely hatósági tevékenysége során minden más szervtől független, és a feladatkörébe tartozó hatósági ügyek tekintetében nem utasítható.

A Nemzeti Biztonsági Felügyelet **nemzeti és külföldi (NATO/EU/más országoktól átvett)** minősített adatokkal kapcsolatos **alapvető feladatai:**

- a minősített adatok védelmének hatósági felügyelete,
- a minősített adatok kezelésének hatósági engedélyezése és felügyelete, valamint
- a telephelyi iparbiztonsági hatósági feladatok ellátása.

A Nemzeti Biztonsági Felügyelet közigazgatási hatósági eljárásban hozott döntése ellen a döntés közlését követő 15 napon belül lehet közigazgatási pert kezdeményezni. A belügyminiszter mint a minősített adat védelmének szakmai felügyeletéért felelős miniszter az ezzel kapcsolatos tevékenységéről szükség szerint, de legalább évente egyszer tájékoztatja az **Országgyűlés nemzetbiztonsági, valamint honvédelmi és rendészeti** ügyekkel foglalkozó bizottságát.

6. MODUL: A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZETEK MŰKÖDÉSE

E MODUL CÉLJA, HOGY BETEKINTÉST NYÚJTSUNK A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZETEK MŰKÖDÉSÉNEK BELSŐ VILÁGÁBA, TISZTÁZZUK, HOGY MIT IS TAKAR A „SZERVEZET” FOGALMA, MILYEN TÉNYEZŐK ÉS TRENDEK BEFOLYÁSOLJÁK LEGINKÁBB A KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETEINEK FELÉPÍTÉSÉT, MŰKÖDÉSÉNEK MÓDJÁT. CÉLUNK TOVÁBBÁ MEGISMERTETNI AZ OLVASÓT A VEZETÉS ALAPFOGALMAIVAL ÉS LEGFONTOSABB FELADATAIVAL, VALAMINT RENDSZEREZNI ÉS MEGÉRTENI A SZERVEZETEKEN BELÜLI ÉS A SZERVEZETI HATÁROKON ÁTÍVELŐ FŐBB MŰKÖDÉSI FOLYAMATOKAT ÉS ÖSSZEFÜGGÉSEIKET. A FEJEZET VÉGÉN RÖVIDEN ISMERTETJÜK A FOLYAMATOK INFORMATIKAI TÁMOGATÁSÁNAK LEHETŐSÉGEIT, ÉS BEMUTATJUK AZ E-KÖZIGAZGATÁS LEGFONTOSABB JELLEMZŐIT.

6.1. ALMODUL: KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETELMÉLETI MEGKÖZELÍTÉSBEN

A közigazgatás intézményrendszere nagyon sokféle szervezetből áll, amelyeket a 2. modul részletesen tárgyal. Többek között ezen közigazgatási intézményrendszer része egy ágazat komplex irányításáért felelős, országos hatáskörrel működő minisztérium, egy speciális feladatokkal foglalkozó központi hivatal (például Magyar Államkincstár), ide tartoznak a fővárosi és vármegyei kormányhivatalok, valamint egy kistélepülés viszonylag kisméretű, a helyi ügyekért felelős polgármesteri hivatala is. A nyilvánvaló különbségek mellett számos hasonló vonása is van a közigazgatási szervezeteknek, amelyeket az alábbiakban részletesebben is bemutatunk. Mindezek előtt azonban mindenképp érdemes tisztázni magát a szervezet fogalmát, hiszen ebben a fejezetben a szervezetek irányításával, működésével kapcsolatos kérdéseket tárgyaljuk.

A **szervezet** olyan rendszer, amely

- elemei emberek (például vezetők, alkalmazottak), tárgyak (például munkavégzéshez szükséges gépek, berendezések) és a közöttük levő kapcsolatok;
- tartós célt követ;
- formális struktúrával rendelkezik;
- a struktúra segítségével a tagokat a célok elérésére ösztönzi.¹²¹

A fenti definíció fontos eleme a célhoz kötöttség, a célorientáltság. Azaz a szervezetek valamilyen cél elérése érdekében jönnek létre, és több ember együttműködése szükséges ezen cél eléréséhez.

A formális struktúra fogalma arra utal, hogy a szervezeteket szervezeti szabályzatokban meghatározott, hivatalosan rögzített és elismert, stabil szervezeti rend, struktúra jellemzi.

Informális szervezetek például a baráti társaságok, de egy formális szervezeten belül is működhetnek informális csoportok, szerveződések. Lényeges szempont, hogy ezen személyes kapcsolatokon alapuló, informális szerveződések értékei, céljai összhangban állnak-e azokkal az értékekkel és

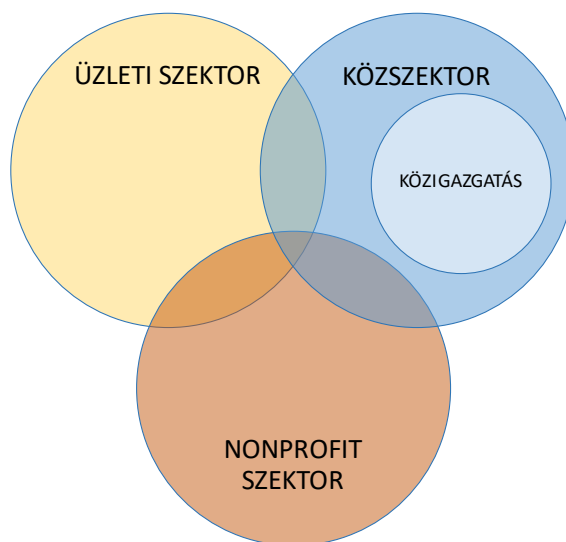
¹²¹ ANTAL Zsuzsanna (2011): Közszolgálati szervezetek struktúrája. In: ANTAL Zsuzsanna – DRÓTOS György – KISS Norbert Tamás – KOVÁTS Gergely – RÉVÉSZ Éva – VARGA-POLYÁK Csilla (2011): *Közszolgálati szervezetek vezetése*. Aula Kiadó, Budapest.

célokkal, melyeket a vezetők formálisan előírtak, elvárnak az adott szervezetben. Fontos: a személyes kapcsolat, az informális szervezeti működés nem csupán kockázatként értékelendő, segíthet is akár, pl. ha hiányzó formális szabályozás miatti problémát sikerül megoldani munkatársak közötti informális egyeztetések révén.

Életünket alapvetően meghatározzák a különböző szervezetek, mindennapjaink fontos részét jelentik. A közigazgatás és tágabban a közszféra szervezetei mellett a társadalmi és gazdasági élet további fontos szereplői az üzleti és a nonprofit szervezetek. Röviden érdemes róluk is szólni, hiszen a modern vezetési és szervezési eszközöket jellemzően az üzleti szervezetek alkalmazzák működésük javítása érdekében, azonban ma már más szektorokba tartozó szervezetek is használják őket. A nem üzleti szervezetek azonban eltérő célközönséggel, más prioritásokkal és működési logikával rendelkeznek, ezért kellő körültekintést és adaptációt kíván a különböző menedzsment-technikák, módszerek alkalmazása például egy közigazgatási szervezetben. A következőkben tehát röviden ismertetjük a gazdasági–társadalmi tevékenység szervezeti keretként szolgáló három fő szektor főbb jellegzetességeit.¹²²

Az **üzleti szektor szervezetei** a profitorientált vállalkozások és vállalatok, ők a gazdaság „főszereplői”. Ezek a szervezetek hosszú távú nyereség elérésére törekszenek, ennek érdekében magánjavakat (termékeket és szolgáltatásokat) állítanak elő egyéni fogyasztói igények (vagy más szervezetek szükségleteinek, például alkatrészszükségletének, gyártósor beszerzési vagy éppen karbantartási szükségletének) kielégítése érdekében. Jellemzően magántulajdonban vannak, és a befektetők–tulajdonosok tőkejuttatását követően a vevők finanszírozzák a működésüket.

A **közszektor szervezeteinek** elsődleges célja kollektív igények kielégítése. Ebbe a szférába tartoznak a törvényhozó, végrehajtó és igazságszolgáltatási intézmények, amelyek megszabják a társadalmi–gazdasági működés kereteit, és ellenőrzik azok betartását. Továbbá ide tartoznak azok a szervezetek, amelyek piaci keretek között egyáltalán nem vagy csak rossz hatékonysággal, eredményességgel megvalósítható közcélokért, közszolgáltatásokért felelősek. Ezek a szervezetek többek között a honvédelmi szervek, a közoktatás és egészségügy intézményei, valamint a kommunális szolgáltatók. A **közigazgatás** a közszektor része, ezen belül a végrehajtó hatalomhoz tartozó intézményrendszer, amely közhatalom birtokában végez komplex igazgatási tevékenységet.



14. ábra: A társadalmi–gazdasági aktivitás formális keretei

¹²² DRÓTOS György – RÉVÉSZ Éva (2011): Bevezetés. In: ANTAL Zsuzsanna – DRÓTOS György – KISS Norbert Tamás – KOVÁRS Gergely – RÉVÉSZ Éva – VARGA-POLYÁK Csilla (2011): *Közszolgálati szervezetek vezetése*. Aula Kiadó, Budapest.

A közszektor finanszírozása túlnyomórészt közösségi forrásokból történik, de bizonyos esetekben a fogyasztók részben vagy egészben (például felsőoktatás vagy kommunális szolgáltatások) közvetlenül is fizetnek az adott közszolgáltatás igénybevételeért. Teljes körű állami finanszírozás esetén is a társadalom tagjai fizetik a közszolgáltatás árát – főként adók és járulékok formájában, de ilyenkor nem a közvetlen igénybevételük alapján járulnak hozzá a költségekhez.

A **nonprofit (vagy civil) szektorhoz** azon szervezetek tartoznak, amelyek nem profitorientáltak működnek, azaz az esetleg képződő nyereséget nem osztják szét a tagok, alapítók között. Továbbá a magánszférához tartoznak, tehát nem függenek közvetlenül az állami szektortól, és önkéntes alapon szerveződnek. A nonprofit szektor felvállalt feladatai sok esetben hasonlóak a közszolgálati szervezetek által végzett tevékenységekhez, a közhasznúság mindkét szektor fontos jellemzője. Finanszírozásuk jellemzően adományokból, tagdíjakból, valamint a szolgáltatás igénybevevőinek közvetlen hozzájárulásából tevődik össze.

Bizonyos szervezetek nem rendelhetők hozzá egyértelműen egy szektorhoz, mivel magukon viselik több szektor jellemzőit is. Az üzleti és a közszektor határán található például a közművek egy része (áramszolgáltatók, vízművek), amelyekre jellemző, hogy tulajdonosaik között megtalálható magánbefektető is az állam/önkormányzat mellett, valamint a finanszírozási struktúrájukban jelentős részt képvisel a fogyasztók által közvetlenül fizetett szolgáltatási díj. Fontos céljuk a közfeladatok ellátásán túl a nyereséges működés. Számos szervezeti példát láthatunk az üzleti-nonprofit, valamint közszféra-nonprofit szektorok metszetében is. Előbbire többek között a labdarúgóklubok szolgálhatnak példaként, utóbbira a közalapítványok.

A szektorhatárokon elhelyezkedő szervezetek témánk szempontjából azért is fontosak, mert „közvetítőként” szolgálnak a három szektor között. Az elmúlt évtizedekben megfigyelhető ugyanis az egyes szférák közeledése, konvergenciája. Többek között az alábbi tényezők mutatják a szektorok egymáshoz való közeledését:

- központi és helyi közigazgatási szervezetek egyre aktívabb gazdaságfejlesztő tevékenysége (például ipari parkok és inkubátorházak létesítése, infrastruktúrafejlesztés, adókedvezmények, átképzések);
- a gazdasági társaságok számára elérhető állami és európai uniós pályázati források;
- a közszektorhoz tartozó szervezetek növekvő gazdasági aktivitása (például hitelügyletek, tulajdonosi jogok gyakorlása);
- a hagyományosan közfeladatnak számító tevékenységek üzleti szervezetek bevonásával történő ellátása (például kiszervezés, koncesszióba adás, PPP megoldások¹²³);
- egyre több olyan helyzet van, ahol a különböző szektorokba tartozó szervezetek versenyeznek egymással (például szociális ellátás, egészségügy);
- szektorhatárokat keresztező egyéni karrierutak gyakorivá válása.

¹²³ Koncesszióba adás: az állam vagy önkormányzat bizonyos tevékenységek (például szerencsejáték szervezése, autópályák működtetése, vasúti személyszállítás) gyakorlásának jogát szerződéses keretek között, meghatározott díjfizetés fejében ideiglenesen átengedi egy gazdasági társaságnak úgy, hogy azzal a jogosult számára részleges vagy teljes piaci monopóliumot biztosít.

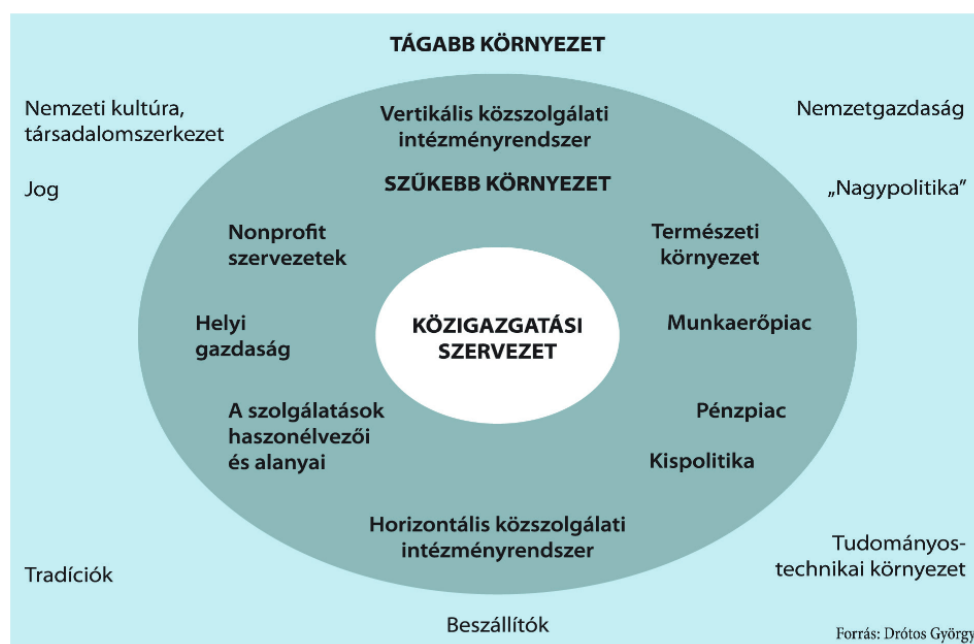
Public-private partnership (PPP): az állam és a magánszféra olyan együttműködési formája, amelyben a felek a közszolgáltatás nyújtásának felelősségét és kockázatát közösen viselik. A magánszféra felelőssége az adott közszolgáltatás hosszú távú biztosítása a tervezéstől a kivitelezésen át a működtetésig, majd az állami használatba adásig minden fázisban. Az állam a PPP szerződés keretében egy közszolgáltatást vásárol meg, szolgáltatási díjat fizet érte. A szerződés lejártával az eszköz állami tulajdonba kerül.

A szektorok közeledése egymástól tanulást is jelent, és a sikeresnek ítélt szervezeti és vezetési megoldások terjedését is. A továbbiakban részletesebben áttekintjük a közigazgatási szervezetek főbb jellemzőit, környezetük meghatározó elemeit, valamint azt a mozgalmat (Új Közszolgálati Menedzsment), amely az elmúlt évtizedekben számos országban meghatározta a közigazgatási szervezetek modernizálásának, fejlesztésének irányát.

6.1.1. A KÖZIGAZGATÁS FŐBB KÖRNYEZETI JELLEMZŐI

Ezen alfejezetben áttekintjük a közigazgatás azon főbb környezeti jellemzőit, szegmenseit, amelyek nagy hatást gyakorolnak a belső működésre. A közigazgatás környezetének alapos elemzése azért fontos, hogy megértsük, milyen érdekeknek és elvárásoknak kell megfelelnie ennek a szervezeti körnek, milyen célokat követ működése során.¹²⁴

A közigazgatás esetében nem beszélhetünk klasszikus értelemben **értékesítési piacról és vevőkről**, ez a kategória az alábbi ábrán **a szolgáltatások haszonélvezőiként és alanyaiként** jelenik meg. A közigazgatás által nyújtott szolgáltatások vagy előállított termékek (például egy útlevél kiállítása) közgazdasági értelemben valamilyen közösségi szükségletet elégítenek ki, ezért részben vagy teljesen közjóságnak tekintendők. Üzleti szervezetek esetében a vevő a megrendelője, finanszírozója, alanya és haszonélvezője az adott terméknek. Ha besétálunk egy cipőboltba cipővásárlási szándékkal, akkor mi választjuk ki a nekünk tetsző cipőt (megrendelőként), mi fizetjük ki (finanszírozóként), mi viseljük (azaz mi vagyunk a szolgáltatás alanyai), és mi járunk jól egyénileg a cipő viselésével (haszonélvezőként).



15. ábra: A közigazgatási szervezetek fontosabb környezeti tényezői

¹²⁴ DRÓTOS György (2011): Közzolgálati szervezetek környezete és stratégiai vezetése. In: ANTAL Zsuzsanna – DRÓTOS György – KISS Norbert Tamás – KOVÁTS Gergely – RÉVÉSZ Éva – VARGA-POLYÁK Csilla (2011): *Közzolgálati szervezetek vezetése*. Aula Kiadó, Budapest.

A közigazgatás és tágabban a közszektor szervezetei esetében ezek a vevői szerepek elkülönülnek egymástól. A büntetés-végrehajtásban például a börtönbüntetést mint szolgáltatást értelmezve a következő vevői szerepeket találjuk: a megrendelő az ítéletet hozó bíróság, a finanszírozó az állam (áttételesen az adófizetők), a szolgáltatás alanya az elítélt, ugyanakkor a szolgáltatás haszonélvezője a társadalom egésze. Mindezek miatt a közigazgatás esetében ritkán beszélünk „vevőkről” vagy „vásárlókról”, helyette az ügyfelek, kedvezményezettek, fogyasztók, esetleg haszonélvezők kifejezések terjedtek el.

A **verseny** is másként jelenik meg a közszektorban, mint az üzleti szervezetek esetében. A vevőkért (ügyfelekért, fogyasztókért) jellemzően nem versenyeznek egymással a közigazgatás szervezetei, mivel a legtöbb esetben monopolhelyzetben vannak, azaz az ügyfeleknek a legtöbb esetben nincs lehetőségük választani a szervezetek között (például egy adóhatóság van). A versenyt emellett visszafogja a szolgáltatásoknak a haszonélvező számára (kvázi) ingyenes jellege, illetve a földrajzi korlátok (közigazgatási határok).

A **munkaerőpiac** a közigazgatás esetében számos speciális jellemzővel bír. Egyrészt a közszolgálati jogviszonyból eredő szabályok teszik az üzleti és nonprofit szektortól különbözővé a munkaerő alkalmazását (például a fizetéseket meghatározó normatív bértáblák), másrészt bizonyos mobilitási akadályok is jellemzők (például nehezen konvertálható szakképesítések miatt).

Az elmúlt években a **pénzpiac** is egyre nagyobb jelentőségre tett szert a közigazgatás tekintetében a betétkezelésen és a rövid távú hitelezésen túlmenően. Az állami és az európai uniós támogatási források mellett a kereskedelmi bankok is jelentős szerepet játszanak a közigazgatás fejlesztésében például pályázati önrészt és előfinanszírozást biztosító konstrukciókkal, hosszú távú fejlesztési hitelekkel.

Kiemelt fontosságú környezeti tényezőként érdemes kezelni azt az **intézményi hálózatot**, amelynek az adott közigazgatási szervezet szerves része. Ez **alá- és fölérendeltségi** (például felettes szerv, irányított szervek), valamint **mellérendelt** (például vármegyei kormányhivatalok összessége) **kapcsolatokat** is tartalmaz. Ezek a kapcsolatok jellemzően hosszú távon adottak. A közigazgatás ezen jellemzője, az a tény tehát, hogy egy nagy intézményrendszer szerves részeként működnek az egyes szervezetek, különös jelentőséget ad a megfelelően kialakított koordinációs mechanizmusoknak, amelyek a minél eredményesebb szervezetközi együttműködéshez szükségesek.

A tágabb környezet tekintetében a **tudományos–technikai környezet** belül az **információtechnológia** fejlődése játszik kiemelt szerepet a közigazgatási szervezetek működésében, hiszen ezen szervezetek jelentős mértékű információfeldolgozást végeznek, gondoljunk például az adóhatóság, a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő (NEA) vagy akár a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) feladataira. Ugyanakkor finanszírozási, kulturális és folyamatszervezési nehézségek miatt az információtechnológia bővülő lehetőségei nincsenek megfelelően kihasználva a közigazgatás szervezeteiben.

A **jogi környezet** a többi szektorral összehasonlítva a közigazgatás esetében speciális jellemzőkkel bír. Míg az üzleti vagy a nonprofit szervezetek számára a jog egyáltalán nem, vagy csak nagyon nehezen befolyásolható külső feltételrendszert képez, addig a közigazgatási intézmények aktív befolyásolói, sőt sokszor megtestesítői e szegmensnek.

A **politikai környezet** szintén jelentős befolyást gyakorol a közigazgatásra, a többi szektorhoz tartozó szervezettel összehasonlítva sokkal nagyobb a politika befolyása ezen intézményrendszerre, hiszen a közigazgatási szervezetek többségének élén a hatalmon levő kormányzat által kinevezett politikai vezetők (is) állnak. A politikai és adminisztratív–szakmai irányítás kellő szétválasztása és működőképes formáinak kialakítása a 19. század végétől folyamatos dilemmája a modern közigazgatási rendszereknek. Országonként eltérő gyakorlata alakult ki annak, hogy milyen politikai és

adminisztratív–szakértői irányítási státuszok léteznek a közigazgatásban, és milyen csatornái vannak a politikai irányítás mellett a közigazgatásban a szakértői kontrollnak. A politikai környezet nemcsak a közvetlen politikai felettes vezetőt jelenti, hanem az országos pártpolitikát („nagypolitikát”), illetve a települési önkormányzatok számára releváns helyi politikai erőteret („kispolitika”).

A gazdasági környezet mind makro-, mind mikroszinten fontos szegmens a közigazgatás számára. A **nemzetgazdaság** állapota nagy lehetőségeket és korlátokat is jelent a közigazgatás mozgástere szempontjából, ugyanakkor jelentős a visszahatás lehetősége is, hiszen a közigazgatás intézményrendszerének számos eszköze van a gazdaság befolyásolására. Mindez helyi szinten is igaz, egy települési önkormányzat számára a területén működő adófizető gazdasági társaságok és beszállítók jelentik a **vállalkozói környezetet**. És az önkormányzatoknak is vannak eszközeik a helyi gazdaság alakítására.

A **nonprofit szervezetek** jelentősége abban rejlik, hogy egyre több olyan feladatot vállal fel és át a civil szektor, amely hagyományosan a közszféra hatókörébe tartozott. A nonprofit szervezetekkel való együttműködés megfelelő formáinak kialakítása további lehetőségeket rejt magában.

Összességében megállapítható, hogy **a közigazgatási szervezetek környezete rendkívül komplex**, nagyszámú környezeti szegmens erőterében kell ezen szervezeteknek működniük, és nehezen jelölhető ki egyetlen domináns környezeti tényező. Ráadásul az egyes környezeti szegmensek eltérő értékek és magatartásminták közvetítői, gondoljunk csak például a politikai, jogi és gazdasági racionalitás jelentős különbségeire. A komplexitást fokozza, hogy az egyes környezeti szegmensek önmagukban is sokszínűek, a különböző érdekek és elvárások ritkán rendezhetők össze.

6.1.2. BÜROKRÁCIAELMÉLETEK

A közigazgatási szervezetek hagyományosan bürokratikus intézmények. A bürokratikus jelzőt sokan negatív értelemben használják, és a túlzottan merev működést, lassú döntéshozatalt értik alatta. A bürokratikus működés azonban nem szükségszerűen jelenti a lassúságot és a rugalmatlanságot, ezek sokkal inkább a rosszul, diszfunkcionálisan működő bürokráciák jellemvonásai. De akkor mit jelent a bürokrácia?

A mai értelemben vett közigazgatási apparátus a 19. században terjedt el széles körben. Max Weber (1864–1920) szociológusként többek között azt vizsgálta, hogy a közigazgatás hogyan és miért alakult ki, és milyen jellemzőkkel bír a közigazgatás modern formája, vagyis a bürokrácia. Véleménye szerint a modern közigazgatás a racionalizálódás eredménye. A racionalizálódás folyamatában az emberek a világ jelenségeit egyre jobban megértik, ezáltal képesek azokat uralni, befolyásolni. A szervezetek körében ez azt jelenti, hogy a racionálisan működő intézmények segítségével csökkenthető a bizonytalanság és a kiszolgáltatottság. A racionalizálódás során a közigazgatás törvényes, intézményesített keretei alakultak ki.¹²⁵

Weber számára a bürokratikus igazgatás egyet jelent a szakképzett, személyében szabad, racionális és elfogulatlan döntéseket hozó, írásban pontosan lefektetett szabályok mentén cselekvő, hierarchikus struktúrába szerveződő, ezáltal kiszámíthatóan, stabilan és hatékonyan működő hivatalnokok csoportjával. A hivatalnokok pénzben kapott fizetésért, főállásban látják el feladataikat, szigorú hivatali fegyelem és ellenőrzés mellett.¹²⁶

¹²⁵ DOBÁK Miklós – ANTAL Zsuzsanna (2010): *Vezetés és szervezés*. Aula Kiadó, Budapest.

¹²⁶ ROSTA Miklós (2012): *Innováció, adaptáció és imitáció – Az új közszolgálati menedzsment*. Aula Kiadó, Budapest.

Az eddigiek alapján a **bürokráciák főbb jellemzői:**¹²⁷

- személytelen, azaz személyre való tekintet nélkül egyenlő bánásmódban részesül mindenki;
- szakképzett hivatalnokok alkalmazása;
- elmélyült munkamegosztás, specializáció, azaz a feladatok megfelelő ellátásához rendelt és kellő hatáskörrel felruházott hivatalnokok;
- jellemző az írásbeliség, az ügyiratokon alapuló igazgatás (aktaszerűség);
- kiszámítható működés, köszönhetően az előírásoknak, technikai szabályoknak, normáknak.

A bürokrácia Weber szerint a racionális-legális uralom egyik legtisztább formája, ezért tekinti hatékonynak. A bürokrácia nem önmagában rossz tehát, azonban működhet rosszul. A nem megfelelő szabályozás (például elavult, hiányos, esetleg túlzó szabályok) vagy a túlságosan mély hierarchia valóban nem hatékony (merev, lassú) működést eredményezhet, azonban ezek a diszfunkciók nem a bürokrácia szükségszerű velejárói. A szervezet szabályozottsága akkor megfelelő, ha a szervezeti tagok számára kellően pontos iránymutatást adnak a szabályok a munkavégzéshez, biztosítják a stabilitást, védelmet nyújtanak. Ugyanakkor a nem megfelelő szabályok hátráltatnak, feleslegesen korlátoznak.

A szervezeti szabályok tehát egyszerre támogathatják és hátráltathatják is a hatékony működést, nem önmagukban rosszak tehát. Lényeges vezetői feladat, hogy olyan szabályozást alakítsanak ki a szervezetekben, amelyek minimalizálják a hátrányokat és maximalizálják az előnyöket.

A bürokráciák egy másik fontos jellemzője a **hierarchia**, amelyet szintén gyakran említenek a bürokratikus szervezetek hátrányai között. Azonban a hierarchia (azaz az alá-főlé rendeltségi kapcsolatok rendszere) a szabályozottsághoz hasonlóan nem önmagában negatív jelenség, hiszen ezáltal tisztázhatók az irányítási jogkörök, hatáskörök. Ugyanakkor a nagyon centralizált, formalizált utasítási-jelentési kapcsolatokra építő, túlságosan mély (sokszintű) hierarchiájú szervezetek esetén az alsóbb vezetési szinteken korlátozott lehet az autonómia, ebből fakadóan gyenge a kezdeményezőképeség, jellemző a halasztgatás, és mindez nem támogatja a kreativitást. A jól kialakított hierarchikus kapcsolatok viszont képesek diszfunkciók nélkül támogatni a hatékony működést.

A 20. század elején a közigazgatási szervezetek, bürokráciák elterjedésével merült fel először a politika és az adminisztráció (igazgatás) egyértelműbb szétválasztásának, elkülönítésének igénye. Az igazgatást technikai–módszertani kérdésnek kezdték tekinteni, melynek feladata a politikusok által meghatározott célok (közpolitikák) politikailag semleges és hatékony végrehajtása.

6.1.3. A KÖZIGAZGATÁSI REFORMOKKAL KAPCSOLATOS ELMÉLETEK

Egyetlen állam közigazgatása sem „engedheti meg magának”, hogy ne keressen az állampolgárai igényeit mind jobban kielégítő, működési folyamatait pedig hatékonyabbá, olcsóbbá tevő megoldásokat. Az elmúlt évtizedekből a közigazgatást megújító törekvések közül a következőket érdemes megemlíteni.

¹²⁷ ANTAL, 2011, i. m.

6.1.3.1. A közösségi döntések elmélete (public choice theory)¹²⁸

A közösségi döntések elmélete irányzat az **1950-es** években indult el, majd az **1960-as években** bonthatkozott ki az **Amerikai Egyesült Államokban**. Ezen elmélet számos ponton különbözőképpen értelmezte a kormányzás és a bürokrácia működését, mint ahogyan azt a klasszikus közgazgatási modell kapcsán Max Weber leírta.

A közösségi döntések elméletének képviselői szerint a politikusok, a közgazgatási szervezeteket vezető és azokban dolgozó bürokraták és az állampolgárok, valamint a gazdaságban működő különféle vállalkozások vezetői is alapvetően **önérdeküket követő és racionálisan döntéseket hozó egyének**. Az önérdek követése miatt viszont **nem szükségszerűen az általános közjó irányába** mutatnak a közszolgálati intézkedések. Ráadásul a közszolgálati szférában dolgozók **kevésbé motiváltak ügyfeleik hatékony és eredményes kiszolgálására**, mint az üzleti szektor szervezeteinek vezetői, alkalmazottai – ahol közvetlenül az ügyfelektől érkeznek a bevételek, a finanszírozás. A közszervezetek vezetői viszont jellemzően törekednek arra, hogy az adott **szervezet költségvetési keretét**, finanszírozását, hatókörét és **hatalmát növeljék**.

A közösségi döntések elméletének megalkotói javasolták, hogy – lehetőség szerint és felelős döntésekkel – a **közszolgáltatásoknál is a piaci versenyhelyezethez hasonló kereteket teremtsenek**. Ha egyetlen állami hivatal helyett **több, kisebb, helyi közszolgáltató** működik, vagy ha **beléphetnek magánszereplők is a közszolgáltatást nyújtók közé**, akkor ez valamilyen szinten versenyhelyeztet – és pozitív ösztönzőket – hozhat. Gyakorlati példa: az önkormányzatok által magánszemélyeknek vagy cégeknek nyújtott hivatalos eljárások ügyfelek által érzékelt minősége befolyásolhatja, hogy hová jelentkezik be ügyintézésre egy-egy polgár vagy vállalkozás.

Másrészt az elmélet megalkotói **erősebb kontrollt, felügyeletet** javasoltak a bürokratikus szervezetek, vezetők felett, mérséklendő például az egyes közgazgatási szervezetek költségvetési kereteinek túlzott megnövekedését vagy egyes kisebb, de jó érdekérvényesítő képességgel rendelkező csoportok túlzott befolyásszerzését.

A közösségi döntések elmélete több szempontból is fontos hatást gyakorolt a későbbiekben tárgyalásra kerülő Új Közszolgálati Menedzsment irányzatra is.

6.1.3.2. Új közgazgatástan (New Public Administration)¹²⁹

Az „új közgazgatástan” irányzat az **1960-as években** indult el az **Amerikai Egyesült Államokban**. Azokban az években az amerikai gazdaságot, társadalmat számos változás, kihívás jellemezte, így például: gyorsuló tudományos és technológiai fejlődés, urbanizáció, faji, generációs és egyéb politikai konfliktusok, növekvő erőszak – s ugyanakkor fokozódó békevágy. Ezen fontos kihívásokra válaszul az „új közgazgatástan” mozgalmat elindító, jellemzően fiatal amerikai szakemberek a következőket fogalmazták meg:

- a közgazgatás fejlesztése kapcsán a kulcskérdés, hogy **miként lehet társadalmi szinten igazságosabbá, méltányosabbá tenni a közgazgatási szervezetek működését**;
- ráadásul olyan megoldásokra van szükség, melyek révén **a közgazgatási szervek a jövőben is képesek lesznek az új kihívásoknak, gyorsuló változásoknak megfelelni**;

¹²⁸ BUCHANAN, James M. (2003): *Public Choice: The Origins and Development of a Research Program*. Center for Study of Public Choice, George Mason University, Fairfax, Virginia.

¹²⁹ WALDO, Dwight (1968): Public Administration in a Time of Revolutions. *Public Administration Review*, Vol. 28, No. 4, pp. 362-368.; FREDERICKSON, H. George (1996): Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration. *Public Administration Review*, Vol. 56, No. 3, pp. 263-270.

- mindezekre az **állampolgárok mind szélesebb körű bevonásával**, aktív részvételével, igényeik figyelembe vételével, a **demokratikus működési módok kiterjesztésével** és a **közigazgatás decentralizációjával** lehet megoldásokat találni.

Az „új közigazgatástan” képviselői szerint is fontos, hogy a közigazgatási szervezetek törekedjenek a hatékony működésre (nem utasítják el például a folyamatok fejlesztését, egyes szakterületek belső működésének javítását). Náluk a fókuszban azonban a társadalmi igazságosság kérdésköre áll: ebből vezetik le a közigazgatási szervek számára kitűzendő célokat, s a **közérdeket** szem előtt tartó célok elérésének módját és sikerességét vizsgálják.

Úgy találták, hogy a hagyományos bürokratikus szervezetek túlzottan merevek, nem tudnak megfelelően reagálni a változásokra, de hangsúlyozták, hogy nem egy szabályoktól mentes, anarchikus működés a cél, hanem egy valóban **professzionális és emberközeli közigazgatás megteremtése**. Az **ideális közigazgatási szervezet decentralizált, az állampolgárokhoz közeli, demokratikusan** megjeleníti a polgárok igényeit és stabilan képviseli a társadalmi igazságosság értékét.

Mindehhez pedig szükség van – egyebek mellett – a **politikusok és a közigazgatási szakemberek intenzív együttműködésére** is. Ez utóbbi javaslat egyértelmű szakítás volt a közigazgatás és a politika szétválasztásának elvével, amely Max Weber munkássága után évtizedekig meghatározóan jellemezte a modern közigazgatási rendszereket.

6.1.3.3. Új közszolgálati menedzsment (*New Public Management*)¹³⁰

Az **Új Közszolgálati Menedzsment irányzat** (angol nevéből származtatott rövidítéssel: NPM) az **1970-es évek végén** indult el, és az **1980-as években** bontakozott ki az **angolszász országokban**. A kezdeti időszak Nagy-Britanniában Margaret Thatcher miniszterelnökségéhez, az Amerikai Egyesült Államokban pedig Ronald Reagan elnökségéhez köthető. Ezek jobb oldali, konzervatív kormányok voltak, de a **későbbi években számos ország külfönféle politikai irányzathoz tartozó vezetője** indította el, illetve folytatta és valósította meg az adott ország közszolgálatának menedzsment alapú reformját.

Kiindulópontként a minimális állam koncepciója szolgált, mely

- az egyének, az **állampolgárok felelősségét** hangsúlyozta a társadalmi szolidaritás és a gondoskodó állam helyett;
- valamint a **piaci koordináció** mellett tette le a voksát az állami szerepvállalás, a jelentős mértékű állami elvonás és újraelosztás helyett.

A világszerte **több országban** megjelenő, fokozatosan fejlődő és kibontakozó NPM irányzat az évek során **számos további szakmai elemmel** bővült (pl. gyakorta kiemelik a korszerű tervezési és beszámolási rendszerek alkalmazását, a decentralizációt vagy az állampolgári részvétel erősítését), de **nem jött létre egyetlen, átfogó NPM elmélet vagy módszertan**.

Az 1990-es években a világ különböző országaiban, térségeiben sokféle közszolgálat-fejlesztési reformprogramot valósítottak meg. Ezen programok egy része az NPM irányzathoz sorolható:

¹³⁰ ROSTA Miklós (2012): *Innováció, adaptáció és imitáció – Az Új Közszolgálati Menedzsment*. Budapesti Corvinus Egyetem. Aula Kiadó Kft. Budapest.; OSBORNE, David – GAEBLER, Ted (1994): *Új utak a közigazgatásban. Vállalkozói szellem a közösségi szektorban*. Kossuth Kiadó, Budapest.; POLLITT, Christopher – BOUCKAERT, Geert (2011): *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press, US.

céljaik és módszereik azonossága vagy nagyfokú hasonlósága miatt. Elsősorban az ún. angolszász országok tartoznak ide, pl. Nagy-Britannia, USA, Ausztrália, Új-Zéland.

De ugyanazén időszakban voltak országok, melyek közigazgatási reformjaik során más megközelítést, eszközöket alkalmaztak. Voltak olyan országok is, ahol bizonyos közigazgatási szinteken vagy szakterületeken bevezettek NPM jellegű változtatásokat, míg más közszolgálati területeken viszont nem. Voltak akik használtak néhány NPM-eszközt, míg másokat nem.

Az NPM-hez tartozó közigazgatási reformoknál azonosítható közös cél és szemléletmód:

- **cél egy hatékonyabb, eredményesebb, ügyfélorientált és rugalmasabb közigazgatás / közszolgálat létrehozása;**
- ezt szolgálja **az üzleti szektorban már bevált menedzsment eszközök és módszerek megfelelő, értő átvétele, adaptálása** a közszektor szervezeteinél.

Az NPM-alapú közszolgálati reformprogramok ebből következően jellemzően együtt jártak az **állami feladatok és működés felülvizsgálatával, újragondolásával**, valamint az **állam és az üzleti, illetőleg civil szervezetek közötti kapcsolatok átalakításával**. A gyakorlatban ez például azt jelentette, hogy javasolták, a kormányzatok a kormányzásra koncentráljanak: vagyis tartsák meg és fejlesszék irányítási és szabályozási funkcióikat, de a közszolgáltatások nyújtásába már nyugodtan vonják be a megfelelő üzleti vagy civil szervezeteket. Erre vonatkozott az „inkább kormányozni, mint evezni” jelszó. Fontos elvként hirdették, hogy a kormányzat lehetőség szerint **versenyeztesse meg, valódi szerződéseket kötve, illetőleg az eredmények alapján finanszírozza** a közszolgáltatások nyújtását, s ne térítse meg automatikusan a közszolgáltatásokat nyújtó közintézmények (egyre növekvő) ráfordításait.

Az NPM számos alapvető jellemvonása **demokratikus** kereteket igényel (pl. állampolgárok bevonása, aktivizálása, partnerség a civilekkel), illetve a demokratikus keretek biztosítják egyes reformintézkedések megfelelőségét (pl. a bevont üzleti szereplők felügyeletét).

6.1.3.4. Újweberiánus / neo-weberiánus állammodell¹³¹

Az 1960-as évek közigazgatási reformtörekvései kapcsán a Közösségi döntések elmélete vagy az Új közigazgatástan képviselői által javasoltakat már bemutattuk. De fontos jelezni, ezidőtájt voltak más irányzatok is, egyes szakértők például a tervezési és elemzési módszerek fejlesztésében látták az előrelépés lehetőségét. Az 1980-as, 1990-es években az Új Közszolgálati Menedzsment irányzat mellett is léteztek másfajta reformtörekvések. Például Németországban, Franciaországban, az északi, skandináv államokban az angolszász országoktól eltérő értékrendű és tartalmú közigazgatási reformok indultak el.

Az 1990-es évek végén, a 2000-es évek elején különböző kritikákat fogalmaztak meg az NPM irányzatával szemben, egyes elemei (pl. állami funkciók vállalkozás-jellegű működtetése) vagy több eleme közötti belső ellentmondás (decentralizáció vs erős felügyelet egyidejű elvárása) kapcsán. Emellett ekkorra egyre jobban sikerült értelmezni és jellemezni egyes, az **NPM-irányzat mellett felnövekvő alternatív reformirányzatokat**. Így született meg például a **Neo-weberiánus – vagy másként: újweberiánus – állam koncepciója**. Az e fogalmat megalkotó kutatók ez alatt egyes jelentős **nyugat-európai jóléti demokráciák** (Németország, Franciaország, északi államok) **sajátos államfelfogását és közszolgálat-modernizációs modelljét** értették.

¹³¹ POLLITT, Christopher – BOUCKAERT, Geert (2011): *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press, US.

Úgy találták, hogy az **újweberiánus állam modelljéhez sorolható országok közigazgatási reformját és közszolgálati rendszereit sajátos kettősség jellemzi:**

- egyrészt jellemzik őket ún. weberi elemek,
- másrészt egyidejűleg jelen vannak „új” típusú sajátosságok is.

Az ún. weberi elemek az alábbiak:

- Az állam szerepének megerősítése – mert az állam lehet a globális problémák, technológiai változások, demográfiai és környezeti kihívások megoldásának (egyik) legfontosabb aktora.
- A képviseleti demokrácia megerősítése mind központi, mind regionális, mind helyi szinten.
- A közigazgatási jog, a jogszerűség, a normativitás megerősítése – az állampolgár és az állam kapcsolatára és a jobbiztonságra vonatkozó alapelvek megtartása mellett.
- Szakmai szempontok alapján szervezett közigazgatási kar, a közszolgálati eszmény, ethosz megőrzése, sajátos alkalmazási feltételekkel.

Az „új” elemek pedig a következők:

- A belső orientációtól, illetőleg a bürokratikus logikától elmozdulva az ügyfelek szükségleteinek és igényeinek kielégítése kerül a fókuszba. Ennek záloga a megfelelő minőséget, közszolgáltatásokat biztosító szakmakultúra megteremtése.
- A képviseleti demokrácia kiegészítése többlet konzultációs lehetőségekkel és az állampolgárok állami döntésekbe való bevonásával.
- A közpénzek felhasználása során a tényleges eredmények elérésére kell törekedni, nem pedig csupán a szabályok betartására.
- A közszolgálat professzionalizációja, a közszolgálatban dolgozók legyenek képesek saját szakterületüknél tágabb összefüggésben is döntéseket hozni, az állampolgárok, ügyfelek szükségleteire tekintettel.

Amikor az **újweberiánus állam fogalmát** megalkották, akkor ez néhány európai ország egymáshoz hasonló közigazgatási reformfolyamatának **jellemezésére szolgált**. Miután viszont e fogalom létrejött és ismertté vált, a következő években számos kutató és politikus kezdett el **„követendő minta”-ként hivatkozni** e modellre. Ehhez hozzájárultak a 2007-2008-as gazdasági világválság okozta nehézségek, kormányzati kihívások, valamint az NPM-mel összefüggő problémák, kritikák, továbbá a politikai, szakmai útkeresés, például az állam szerepének megerősítése kapcsán.

6.1.3.5. Jó kormányzás (Good Governance)¹³²

Az Új Közszolgálati Menedzsment irányzata, valamint az újweberiánus állam modellje mellett az ezredforduló időszakában egy harmadik irányzat vált még jelentőssé a közigazgatási reformok témakörében: a **Jó kormányzás irányzata**.

A kormányzás fogalmát a közszektorban már jóval korábban is használták, ráadásul több különböző megközelítésben, így például a közpolitikát alkotó, illetve azt végrehajtó szintek közötti

¹³² POLLITT, Christopher – BOUCKAERT, Geert (2011): *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press, US.; OSBORNE, Stephen P. ed. (2010): *The New Public Governance – Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge, Abingdon, Oxon.; SALAMON, Lester M. (2002): *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford University Press, New York.; PETERS, B. Guy (1998): Governing without Government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research & Theory*. Vol. 8. (Apr. 1998). Issue 2. 223-242.

kapcsolatrendszer értelmezésekor. Jó kormányzásról pedig korábban például olyan kontextusban is volt szó, amikor nemzetközi szervezetek működési, irányítási ajánlásokat, programjavaslatokat fogalmaztak meg a tagországok kormányzatai, közigazgatásai számára.

A fentiekhez képest a **2000-es években** a Jó kormányzás fogalmát az olyan reformkezdeményezések jellemzésére használták, amikor az **államok a közpolitika alkotás folyamatába és a közszolgáltatások nyújtásába a társadalmi szereplők szélesebb körét vonják be, ezáltal növelve a működés hatékonyságát és a kormányzat legitimitását.**

A Jó kormányzás modellje sem választható el a korszaktól, amelyben megszületett, az NPM-hez képest más jellegű válaszokat kínál az ezredforduló utáni évek gazdasági és társadalmi változásaira, az ezekből fakadó kormányzati lehetőségekre és kihívásokra.

A Jó kormányzás modellje szorosan összefügg az ún. **hálózatos** szemlélettel. Azok, akik a hálózatos működésben látták a közszektor fejlesztésnek útját, úgy érveltek, hogy a **közpolitika-alkotás és a közszolgáltatások nyújtása jobbá, rugalmasabbá és társadalmilag befogadóbbá tehető, ha** – a korábbi klasszikus, hierarchikus, bürokratikus viszonyokon vagy pedig a tisztán piaci alapokon nyugvó közszolgáltatásszervezés helyett – **önszerveződő hálózatokra támaszkodunk a közszektor céljainak, programjainak kijelölése és a szolgáltatások megvalósítása során.** Ez együtt jár a **horizontális koordináció szerepének megerősödésével** a közszektor működésében.

A hálózatokat már jóval korábban is használták a közigazgatás elemzése során, például az 1980-as években a kormányzat döntéshozatal szereplőit vizsgálva. De csak az 1990-es, 2000-es évektől jelent meg az a szemlélet, hogy a köz- és a magánszektor szereplői kvázi egyenrangú tagjai lehetnek a hálózatoknak.

A Jó kormányzás hálózatos modelljében **alapvetően megváltozik az állam szerepe a korábbiakhoz képest: elveszíti kiemelt, monopol helyzetét** mind a közpolitika-alkotás, mind a szolgáltatásnyújtás terén. Másrészt **az állam és a többi szereplő közötti viszony is átalakul: az együttműködés és a meggyőzés** kerül a középpontba. A közszolgáltatásban dolgozóknak képesnek kell lenniük a hálózat többi szereplőjével való együttműködésre. Megváltozik a közszektor működése is: **formalizált bürokratikus eljárások helyett tárgyalások.**

A Jó kormányzás irányzat képviselői által leírt változásokhoz természetesen **szükségesek voltak társadalmi változások is,** egyrészt, hogy a társadalom **számos civil szereplője akarjon részt vállalni,** az állam partnerévé válni, másrészt pedig képes is legyen erre, például a **digitális és információs forradalom, a tudásmegosztás, szolgáltatásszervezés új módjai** révén.

Mindez egy alapvetően **pluralista** államot, illetőleg társadalmat feltételez.

A Jó kormányzás pozitívumaként a konszenzuskeresést, a tudatos konfliktuskezelést, az ezek által elérhető demokratikus többletet, míg hiányosságaként például az állami koordináció gyengeségét, az egyeztetések átláthatóságának hiányát, és ebből fakadó demokratikus deficiteket emelnek ki az értékelők. Általános vélekedés továbbá, hogy azon országokban, ahol fejletlenebb a civil szektor, ott kevésbé lehet esély a modell alkalmazására.

6.2. ALMODUL: VEZETŐI FELADATOK A KÖZIGAZGATÁSBAN

A szervezetekben elsősorban a vezetők határozzák meg a működés mikéntjét, nagyrészt ők alakítják az elérendő célokat, irányítják a munkatársakat, és ellenőrzik a feladatok végrehajtását. Mióta vezetők léteznek, vezetési problémák is adódnak. A menedzsmenttudományban a kezdetektől az egyik központi kérdés éppen ezért az, hogy milyen is a jó vezető, milyen tulajdonságokkal kell rendelkeznie, és mely feladatokat kell ellátnia ahhoz, hogy az általa irányított szervezet jól teljesítsen.

A vezetők szerepének kiemelésével és külön fejezetben való tárgyalásával nem szeretnénk azt sugallni, hogy minden csak tőlük függ. A szervezetek környezetében számos olyan tényező van (lásd az előző fejezetpontban tárgyalt környezeti szegmenseket), amit egy vezető önmagában nem tud befolyásolni, ám ezek jelentős mértékben meghatározzák a szervezet működését. A vezetők egyik fontos feladata felmérni, elemezni, értelmezni az adott szervezet szempontjából fontos környezeti tényezőket. Másrészt a legtehetségesebb vezető is csupán félkarú óriás jó képességű és elkötelezett munkatársak nélkül. Persze a megfelelő kollégák kiválasztása és elkötelezettségük megteremtése éppen az egyik legfontosabb vezetői feladat, ezzel pedig visszakanyarodunk a vezető szerepének fontosságához.

A vezetők feladatának és szerepének mélyebb tárgyalása előtt érdemes meghatározni a **vezetés** fogalmát. A vezetést a továbbiakban egy olyan **átfogó tevékenységként értelmezzük, amelynek során a vezető eredményesen megvalósíttat dolgokat a többi ember által, illetve velük együtt.**¹³³

A vezetés egy igen komplex tevékenység, amely többféle szempontból is elemezhető, és az ezzel foglalkozó szakirodalomban számos megközelítést és elméletet találunk. Jó (vagy épp rossz) vezetővel már mindannyian találkoztunk életünk során, ám ha megkérdeznék tőlünk, hogy milyen is a jó vezető, akkor vélhetően nagyon különböző és akár egymásnak ellentmondó dolgokat emelnénk ki. Az emberek véleménye megoszlik például a tekintetben, hogy az autokratikus vagy inkább a demokratikus vezetői stílust tartják sikeresebbnek, hogy mi tekinthető vezetői feladatnak és mi nem, illetve vezetőnek születni kell, vagy netán ez egy tanulható mesterség. Ezek egyúttal a vezetéskutatás fő kérdései is. Sok szerző foglalkozik a főnök és a beosztott kapcsolatát jellemző vezetési stílus hatásaival, a vezető személyiségének kérdéskörével, a vezetői szerepek feltárásával és a vezetők feladatainak rendszerezésével. Mi ez utóbbira koncentrálnak ebben a fejezetben, azaz azt a kérdést igyekszünk megválaszolni, hogy mit is csinál a vezető a munkája során, melyek a főbb vezetési feladatok, funkciók, amelyeket el kell látnia.

A szervezetekben többféle vezetési szint létezik. Ezek megkülönböztetése azért lényeges, mert a hierarchia különböző szintjein levő vezetők eltérő feladat- és hatáskörökkel rendelkeznek, különböző koordinációs feladataik vannak, és a koordináció tárgya is más. A szervezeti hierarchia csúcán található a **felsővezetők**, ide tartoznak a szervezet első számú vezetője és helyettesei, például egy minisztérium esetében a miniszter és az államtitkárok tekinthetők felsővezetőnek. A **középvezetők** a következő vezetési szintet jelentik meg, a minisztériumi példánál maradva a főosztályvezetők és helyetteseik sorolhatóak ide. A **közvetlen irányítók** jelentik a legalsó vezetési szintet, egy minisztériumban ők lehetnek például az osztályvezetők. A koncepcióalkotási ismeretek leginkább a felső szintű vezetők munkája során fontosak, míg részletesebb technikai, szakmai ismeretekkel az alsóbb szintű vezetőknek kell rendelkezniük. Az emberek irányításával kapcsolatos ismeretek minden vezetési szint esetében hasonlóan fontos súlyt képviselnek.¹³⁴

A következőkben a vezetési funkciók alapján tárgyaljuk a vezetési munka tartalmát. Megkülönböztethetők a vezető tervezési (célkijelölés, stratégiaalkotás), szervezési, személyes vezetési (leadership) és kontroll feladatai, ezek jelölik ki a következő alfejezetek logikáját.

¹³³ DOBÁK–ANTAL, 2010, i. m., 75. oldal.

¹³⁴ DOBÁK–ANTAL, 2010.

6.2.1. CÉLKIJELÖLÉS, STRATÉGIAALKOTÁS

Minden szervezetet konkrét célok elérésére hoznak létre. Alapításkor sok minden eldől a szervezeti célok tekintetében, például milyen feladatokat, milyen formában, hol kell elvégeznie adott szervezetnek – ezek a működést meghatározó hosszú távú adottságot jelentenek a szervezet és a vezetés számára. Egy közigazgatási intézmény esetében az **alapító okirat** tartalmazza – az azonosító adatokon túl – a szervezet fő feladatait, alaptevékenységét, jogi formáját. Azonban nem csupán az alapításkor, hanem azt követően is számos fontos kérdést kell megfontolni. **A vezetők tervezési funkciója a jövőre vonatkozó tevékenységek átgondolását, a szervezeti célok meghatározását és a célok megvalósításához vezető út kijelölését jelenti.**

A vezetők tervezési feladatai több időtávon is értelmezhetők. A 2012-ben elfogadott Kormányzati Stratégiai Irányítási Rendszer megkülönböztet hosszú távú (több mint 10 év), középtávú (4–10 év) és rövid távú (1–4 év) tervezést (38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a kormányzati stratégiai irányításról). A fentiekén túl létezik a gyakorlatban az úgynevezett operatív tervezés, ami maximum 1 évre tekint előre. A közigazgatásban jellemzően ez a költségvetés összeállítását, az éves munkaterv elkészítését jelenti.

Azt a vezetési funkciót, melynek tárgya a hosszabb időtávra (több évre) előrettekintő tervezés, célkitűzés és stratégiaalkotás funkciónak nevezzük. A vezetéselméletben **a stratégia a szervezet hosszú távú céljainak elérését segítő út leírására szolgál.** A stratégiaalkotás szerepe kettős:

- A kialakított célok és stratégiák irányításként szolgálnak a szervezet számára.
- A vezető ezen funkciója gyakorlása során felméri és mozgósítja azokat az erőforrásokat, amelyek szükségesek a stratégia megvalósításához.

Közigazgatási szervezeteket meghatározott társadalmi igények kielégítésére, jogszabályban rögzített feladatok elvégzésére hoznak létre, ezért felmerülhet a kérdés, hogy miért is van szükség esetükben célkijelölésre és stratégiaalkotásra. Fő érveink az alábbiakban összegezhetők¹³⁵:

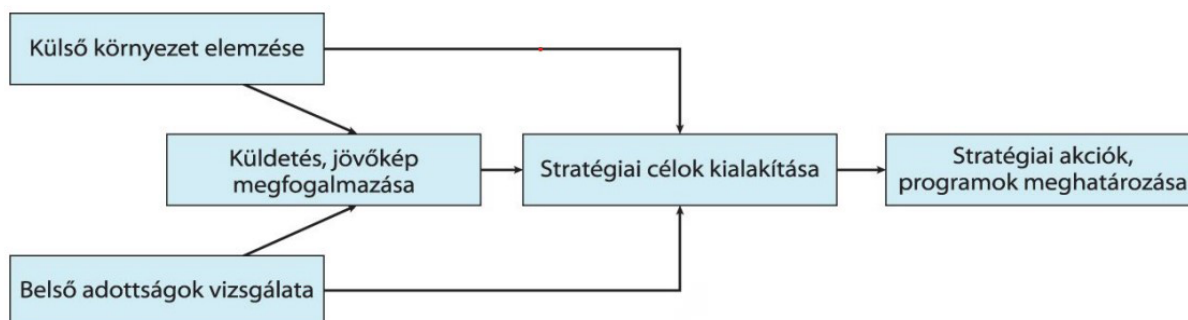
- A jogi szabályozás (például alapító okirat) általában csak a célokat rögzíti, elérésük módját viszont már nem.
- Ezek a dokumentumok ráadásul ritkábban frissülnek, mint amilyen gyakorisággal a társadalom új elvárásokat támaszt a közcélú szervezetekkel szemben.
- Miközben rögzítik egy közigazgatási szerv alaptevékenységét, nem adnak konkrét, utólag is visszamérhető elvárásokat az egyes részterületekre.
- Nyelvezetük gyakran nem felel meg annak az elvárásnak, hogy a stratégia legyen közérthető és inspiráló.
- Egyes közösségi célok csak több közigazgatási szervezet összefogásával érhetők el. A szükséges kooperációs kapcsolatokat a jogi szabályozás általában nem tartalmazza, ehhez szakpolitikákra, szakági stratégiákra van szükség.

A **stratégiaalkotás** többnyire alapos környezetelemzéssel kezdődik, illetve az adott szervezet adottságainak szisztematikus áttekintésével. Ezek figyelembevételével kerül megfogalmazásra a szervezet küldetése és jövőképe, amelyben meghatározásra kerülnek a követni kívánt főbb értékek és normák, valamint az elérendő jövőbeni állapot. A stratégiai célok megfogalmazása, a főbb prioritások kijelölése a folyamat következő lépése. Ahhoz, hogy a stratégia valóban a mindennapi működés vezérfonalaként szolgáljon, szükséges konkrét intézkedéseket, akciókat megfogalmazni. A stratégia

¹³⁵ DRÓTOS, 2011, i. m.

lebontására szolgáló, jellemzően 2-4 évre előretékintő tervben összegzik ezeket az akciókat és programokat. Ezen a szinten már erőforrásokat és felelősöket is rendelnek az intézkedésekhez.

A folyamat természetesen a gyakorlatban ennél jóval komplexebb, többnyire többféle stratégiát is kialakítanak, és több forgatókönyvet is végiggondolnak a vezetők. Ráadásul a folyamat sokszor nem is lineáris, hanem számos visszacsatolást is tartalmazhat.



16. ábra: A stratégiaalkotás folyamatának alaplogikája

A 2012-ben elfogadott **Kormányzati Stratégiai Irányítási Rendszer** egységes keretbe foglalja és összehangolja a stratégiaalkotás országos, ágazati és intézményi szintjét (lásd: 2.5. almodul):

- **Országos szinten** komplex környezetelemzésre épülő, hosszú távú (10 éven túli) jövőkép, előrejelzés készül el (ország-előrejelzés), amely fontos inputként szolgál a nemzeti középtávú stratégia megalkotásához. Ez utóbbi 4–10 évre előretékintő tervezés eredménye.
- **Ágazati/szakpolitikai szinten** – többek között – szakpolitikai stratégiák és miniszteri programok készülnek.
- **Intézményi szinten** intézményi stratégiák és intézményi programok készülnek a felettes szintek céljainak és programjainak figyelembevételével.

Az utóbbi évtizedekben a hosszú távú tervezéssel, stratégiaalkotással foglalkozó szakterület, a **stratégiai menedzsment** jelentős fejlődésen ment keresztül, és ennek eredményeképp számos olyan elemzési eszköz és koncepció született, amely a gyakorlati vezetők tervezési munkáját segíti. Ezek részletes bemutatása messze túlmutat e fejezet fókuszán. Ezek az elemzési módszerek többnyire az üzleti szektorból kerültek át a közszektorba, de megfelelő adaptációval jól alkalmazhatók a közigazgatásban is.

6.2.2. SZERVEZÉS

A szervezetekben különböző (emberi és anyagi) erőforrások egyesítése történik, az erőforrások pusztán egymás mellé rendelése azonban még nem eredményez összehangolt működést. A **szervezés** olyan vezetői tevékenységet jelent, amely a szervezet különböző erőforrásainak összehangolása, optimális kombinációja által törekszik a kijelölt célok megvalósítására.

A szervezés főbb területei:¹³⁶

- szervezeti struktúrák kialakítása, megváltoztatása (szervezettervezés);
- szervezeti folyamatok összehangolása (folyamatszervezés);
- a munkavégzés rendjének megtervezése, munkakörök létrehozása (munkaszervezés).

Ezen alfejezet célja a szervezettervezéssel kapcsolatos fogalmak tisztázása. A folyamatszervezéssel – közigazgatásbeli jelentőségénél fogva – külön fejezetben (6.3.) foglalkozunk. A szervezettervezés elsősorban felsővezetői feladat, mivel a szervezet működési kereteinek meghatározása stratégiai jelentőségű, koncepcionális kérdés. E vezetői tevékenység célja, hogy a szervezet környezetéhez és belső adottságaihoz illeszkedő, hatékony szervezeti struktúrát (felépítést) alkossanak, amely stabil, ugyanakkor kellően rugalmas, tehát képes az állandó megújulásra.

A **szervezeti struktúra** segít tisztázni a szervezet tagjainak szerepét és feladatait (munkamegosztás), az egyes feladatokhoz kapcsolódó felelősségeket és ezek kapcsolatait (hatáskörök megosztása), lehetővé teszi az erőforrások célszerű felhasználást és az információáramlást (koordináció). Ezek alapján a szervezet strukturális jellemzői az alábbiak:

- **munkamegosztás** vagy specializáció, azaz a szervezet komplex feladatainak részfeladatokra bontása és szervezeti egységekhez rendelése;
- **hatáskörmegosztás**, ami alapvetően a döntési és az utasítási jogkörök szétosztását jelenti a szervezet különböző hierarchikus szintjei között;
- **koordináció**, azaz a különböző szervezeti egységek munkájának összehangolását szolgáló eszközök.

Ezeket túl a szakirodalom másodlagos strukturális jellemzőként kezeli az úgynevezett **konfigurációt**, amely tulajdonképpen a fenti három tényező által meghatározott **szervezeti ábrát** jelenti. Megmutatja a szervezet mélységi tagoltságát (az alá-fölé rendelt szervezeti egységek hierarchiáját), valamint szélességi tagoltságát (azaz az egy vezető alá tartozó szervezeti egységeket).

Attól függően, hogy a vezetők milyen logika alapján osztják fel a feladatokat és alakítanak ki szervezeti egységeket, továbbá, hogy különböző döntési jogköröket milyen elvek mentén rendelnek hozzá az egyes vezetői szintekhez, végül hogy milyen típusú koordinációs eszközöket alkalmaznak, nagyon sokféle szervezeti forma alakul ki a gyakorlatban.

A munkamegosztás kialakításának több lehetséges szempontja is van:¹³⁷

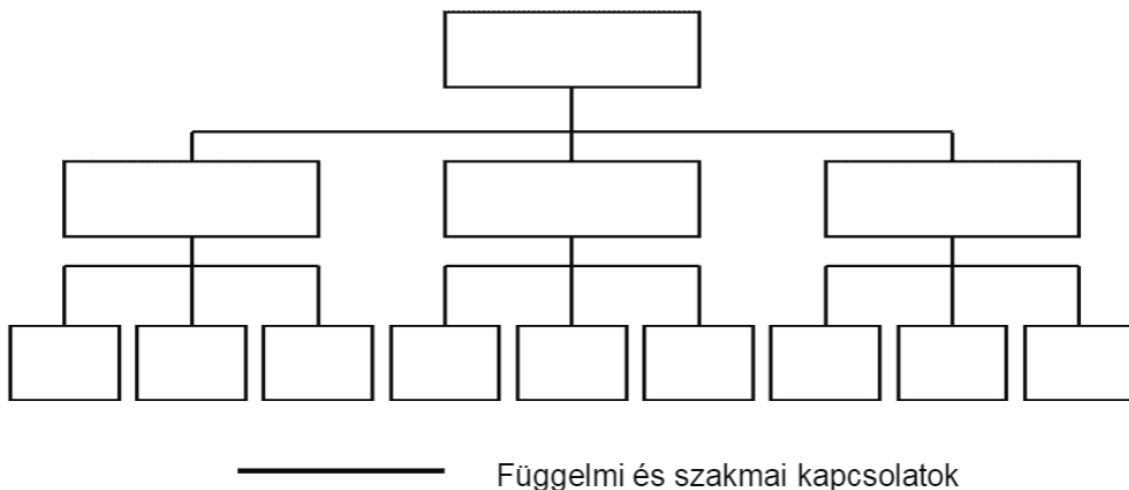
- **A funkcionális elv szerinti munkamegosztás** során homogén szakmai tevékenységeket különítenek el egymástól. Egy vármegyei kormányhivatalban ilyen funkcionális területek lehetnek például a humánpolitikai főosztály, az ügyfélszolgálati iroda, a pénzügyi főosztály és az informatikai főosztály.
- **A tárgyi elvű munkamegosztás** során jellemzően **termékek, szolgáltatások**, valamint **ügyfelek** (vevők), azaz homogén input- és outputsoportok szerint rendeljük a feladatokat egyes szervezeti egységekhez. Az adóhatóság munkamegosztási rendjén belül a kiemelt ügyek adóigazgatósága, illetve a kiemelt ügyfelek adóigazgatósága jó példa a tárgyi elvű specializációra.
- **A területi elvű munkamegosztás** esetében a feladatok homogén földrajzi területek szerinti elkülönítésével találkozunk. Egy országos hatáskörű szerv dekoncentrált szervei lehetnek példák regionális munkamegosztásra, hiszen ezen szervezetek jellemzően régiók vagy vármegyék szerint kerültek kialakításra.

¹³⁶ DOBÁK–ANTAL, 2010. 111. i. m.

¹³⁷ DOBÁK–ANTAL, 2010. i. m. 140. alapján.

A közigazgatási szervezetekben is nagy jelentősége van a **hatáskörök megosztásának**, amely a szervezeti egységek vezetői által ellátandó feladatokhoz rendelt döntési, döntés-előkészítési, véleményezési stb. hatáskörök kiosztását, elhatárolását jelenti. A szervezet hatásköri rendszerének fontos jellemzője, hogy egy- vagy többvonalas módon történik-e az utasítások kiadása, a döntések kommunikációja.

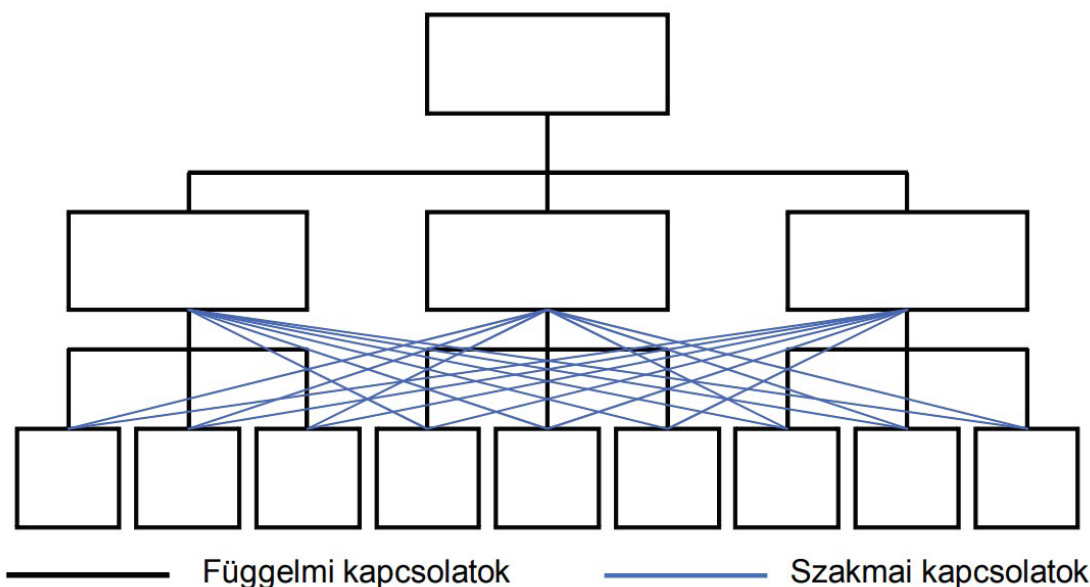
Egyvonalas szervezetről beszélünk akkor, ha az alárendelt egységek (és személyek) csak egyetlen felsőbb szervezeti egységtől (személytől) kaphatnak utasítást. Ez esetben a függelmi és szakmai irányítás nem különül el. Vagyis a munkáltatói, függelmi jogok gyakorlása, valamint a feladatok elvégzésével kapcsolatos konkrét szakmai iránymutatás egyazon felettes szervezeti egységtől (személytől) várható. A lefelé történő feladatkijelölés és utasítás és a felfelé való jelentés ugyanazon a vonalon, szolgálati úton történik. Az egyvonalas hatáskörmegosztás például a rendvédelmi szerveknél jellemző. Az egyvonalas szervezetek előnye, hogy könnyen áttekinthető, egyértelmű alá- és fölérendeltségi viszonyokat eredményez, viszont a kommunikáció csak a szolgálati utakon keresztül történhet, ezért a horizontális koordináció nehézkes.



17. ábra: Egyvonalas szervezet

Többvonalas a szervezet akkor, ha egy szervezeti egység vezetője vagy munkatársa több felettes vezetőtől kaphat utasítást. A gyakorlatban ez a függelmi és a szakmai kapcsolatok részleges vagy teljes elkülönítését jelenti, vagyis a munkáltatói, függelmi kapcsolat elválik a szakmai irányítástól. A többvonalas szervezet fontos előnye az utasítási és információs utak közvetlensége, ugyanakkor a kompetenciák és a felelőségek elhatárolása problematikus lehet.¹³⁸

¹³⁸ DOBÁK-ANTAL, 2010. i. m.



18. ábra: Többvonalas szervezet

Koordinációs eszközökre azért van szükség, mert a feladatok szétosztásával nagyon különböző, erősen differenciált tevékenységű szervezeti egységek alakulnak ki a szervezetekben. A gyakorlatban számos koordinációs eszköz létezik a szervezeti egységek feladatainak összehangolására. Egy lehetséges osztályozás szerint ezek az eszközök lehetnek úgynevezett **technokratikus, strukturális és személyorientált koordinációs megoldások**. A következő táblázat összefoglalja az egyes koordinációs eszközök főbb jellemzőit.

Koordinációs eszközök típusa	Értelmezése	Példák
Technokratikus koordináció	A szervezet írásbeli szabályai, formalizált útmutatói	Szervezeti és működési szabályzat (SzMSz), munkaköri leírások, pénzügyi tervek
Strukturális koordináció	Pótlólagos szervezeti megoldások, amelyek a szervezeti struktúrát, működést egészítik ki abból a célból, hogy a szervezeti egységek által ellátott feladatok, döntések összehangolását biztosítsák.	Projekttek, bizottságok, csapatok, vezetői értekezletek
Személyorientált koordináció	Azon eszközök, amelyek a szervezet tagjainak szervezeti célokkal való azonosulását kívánják segíteni.	Vezető-kiválasztás, belső képzések, szervezeti kultúra tudatos építése

10. táblázat: A koordinációs eszközök főbb jellemzői¹³⁹

¹³⁹ Antal, 2011. i. m.

6.2.3. SZEMÉLYES VEZETÉS (LEADERSHIP)

A személyes vezetés (az angol és magyar szakirodalomban is gyakran leadershipként szerepel) a szervezeti célok elérése érdekében a beosztottakra gyakorolt befolyást jelenti, mindenekelőtt a vezető–beosztott kapcsolat személyes, összefogó-mozgósító tevékenységére fókuszál.¹⁴⁰

Az emberi erőforrás felértékelődése jelentős változásokat hozott, és mind személelmódjában, mind eszközrendszerében kiteljesedett ez a vezetési funkció. Amennyiben egy vezető szeretné jól ellátni vezetői feladatait,

- a szükséges képességekkel és ismeretekkel rendelkező alkalmazottak számára biztosítania kell a megfelelő munkafeladatokat,
- tisztában kell lennie az alkalmazható motivációs eszközökkel,
- irányítania kell a beosztottjait,
- megfelelő kommunikációval közvetítenie kell az elérendő célokat és elvárásokat, érzékelni a felmerülő problémákat,
- valamint a célok elérésére képesnek kell lennie munkacsoportokat létrehozni és azokat vezetni.

A személyes vezetés tehát számos készséget, képességet kíván a vezetőktől, ezek részletes tárgyalása egy egész könyvet kitenne. Ebben az alfejezetben ezért csak két fontosabb koncepciót mutatunk be a személyes vezetés témaköréből, a motiváció témakörét és a szervezeti kommunikációval kapcsolatos ismereteket.

6.2.3.1. Motiváció

A vezetői munka sikere tekintetében kiemelkedő fontosságú kérdés, hogy sikerül-e a vezetőnek rávennie a beosztottait, hogy a kijelölt szervezeti célok elérése érdekében tevékenykedjenek. A **motiváció** témaköre nagyon népszerű a menedzsment szakirodalomban, számos szerző foglalkozik vele. De mi is az a motiváció? Akkor beszélünk **motiváltságról, ha a szervezeti célok elérése érdekében hajlandó valaki erőfeszítéseket tenni, és ezáltal saját egyéni céljaihoz is közelebb jut.** Ezen meghatározás értelmében a vezető feladata az, hogy valamiképp összehangolja a munkatársak egyéni céljait a szervezeti célokkal. Ez nem egyszerű feladat és érdemes ismerni hozzá azokat a tényezőket, amelyek motiválni képesek az embereket.

A motivációnak számos elmélete, megközelítése létezik. Fontos tudni, hogy mi motiválja az embereket, ezzel a kérdéskörrel az úgynevezett **tartalomelméletek** foglalkoznak. Ezek az elméletek azokat az egyént jellemző motívumokat (egyéni célokat, szükségleteket) foglalják össze, amelyek cselekvésre serkentenek bennünket. A motiváció **folymatelméletei** pedig azzal foglalkoznak, hogy az egyéni célok és szükségletek ismeretében milyen módon befolyásolható az emberek viselkedése, azaz milyen viselkedésformákat érdemes vezetőként erősíteni és fenntartani ahhoz, hogy a motivációs tényezők működni tudjanak.

Az egyik legismertebb tartalomelméleti megközelítés Abraham **Maslow szükségletekre alapozott motivációelmélete.** Ennek értelmében a következő ábrán látható ötféle szükséglet képes motiválni az embereket, és ezek a szükségletek hierarchikusan egymásra épülnek, ami azt jelenti, hogy a magasabb rendű szükségletek egészen addig nem fontosak az emberek számára, amíg az alacsonyabb szintű szükségleteiket legalább részben ki nem elégítették.

A szükségletpiramis alján a fiziológiai szükségletek szerepelnek, például az éhségérzet, a szomjúság, az álmoság. Ezek kielégítése alapfeltétele életben maradásunknak. A biztonsági szükségletek

¹⁴⁰ Dobák–Antal, 2010. i. m. 339.

közé a megfelelő életszínvonal (lakás, ruházat) vagy a munka kiszámíthatósága, rendezettsége tartozik. A másokhoz tartozás (vagy szeretet) szükséglete a társas kapcsolatok iránti igényt fogalmazza meg. Az elismertség iránti vágy valamely közösségi vagy társadalmi státusz elérésének fontosságát jelenti, és ennek révén a pozitív önkép kialakításának igényét. Végezetül a hierarchia csúcsán helyezkedik el az önmegvalósítás iránti vágy, amely arra irányul, hogy azzá váljunk, amire képesnek érezzük magunkat, és ezáltal kiteljesedjünk.



19. ábra: Maslow szükségletpiramisa¹⁴¹

A vezetők számára Maslow modelljének az a legfontosabb üzenete, hogy **fel kell mérni azt, mely szükségletek motiválják az egyes beosztottakat, és ennek megfelelően kell megválasztani az ösztönzés eszközeit.** A nagyobb fizetés vagy a munkahelyi feltételek javítása hozzájárul a fiziológiai szükségletek kielégítéséhez, a munkacsoportok kialakítása a közösséghez tartozás szükségletét segít kielégíteni, míg az önmegvalósításra törekvőket inkább kihívó, kreativitást igénylő feladatokkal lehet motiválni. Maslow elméletét számos kritika érte, sokan kétségbe vonják például a szükségletek hierarchiába rendezhetőségét, de az kétségtelen tény, hogy ez a koncepció óriási hatást gyakorolt mind elméleti, mind gyakorlati szempontból.

6.2.3.2. Kommunikáció

A kommunikáció alapvető része a vezetői munkának. **Kommunikáció alatt azt a folyamatot értjük, amelynek során két vagy több ember információt cserél és értelmez valamilyen szándékkal.**

A szervezetekben megkülönböztetünk formális és informális információáramlást. A formális kommunikációnak több iránya is lehetséges: fentről lefelé, lentől felfelé vagy horizontálisan. A különböző irányú információáramlásnak eltérő tulajdonságai vannak, de minden esetben igaz, hogy ezen csatornák kialakításáért és fenntartásáért a vezetők a felelősek.

¹⁴¹ BAKACSI Gyula (2004): *Szervezeti magatartás és vezetés*. Aula Kiadó, Budapest.

A lefelé irányuló kommunikációt jellemzően az alábbiakra használják:

- célok közvetítése (például stratégia vagy elvárt magatartásminták kommunikálása);
- munkavégzési utasítások (konkrét feladatok szétosztása, elvégzés módjának közlése);
- eljárások, szabályzatok közlése (szervezeti működést meghatározó keretek tisztázása);
- visszajelzés a teljesítményről (értékelés);
- motiváló üzenetek (elköteleződés teremtése, alkalmazottak támogatásának megnyerése céljából).

A szervezetekben több okból is törekednek arra, hogy alsóbb hierarchiaszintekről információk jussanak a felsőkre:

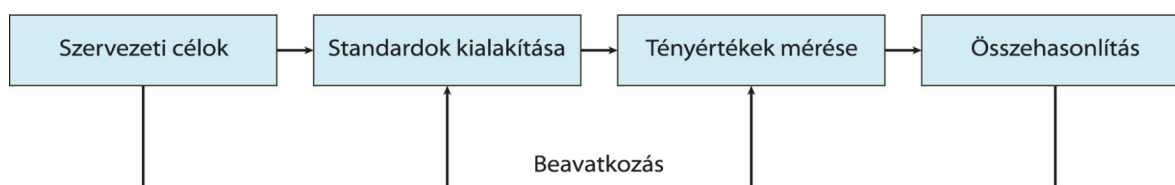
- problémák közlése (visszajelzés a vezetőknek, ha valami miatt nem lehetséges adott feladat teljesítése);
- fejlesztési javaslatok (újítások, racionalizálási célú észrevételek);
- beszámolók készítése (tervek teljesüléséről, elért eredményekről);
- sérelmek és viták közlése (konfliktusok eredményes kezelése érdekében).

Az azonos hierarchiaszinten állóknak is szükségük van kommunikációs kapcsolatra. A horizontális információáramlás főbb okai:

- problémamegoldás (olyan problémák felmerülésekor, amelyek megoldásához az azonos hierarchiaszinten, de más szakmai területeken dolgozó munkatársak ismereteire, képességeire is szükség van);
- koordináció (a folyamatszemplélet érvényesítése miatt lásd majd a 6.3. fejezetet);
- tanácsadás (a szervezeti egységek munkájának szakmai támogatása).

6.2.4. KONTROLL

Az utolsóként tárgyalt vezetői funkció a kontroll, amely jóval többet jelent az ellenőrzésnél. **A kontroll a szervezeti célok elérését segítő, visszacsatoláson alapuló folyamat, amely során a vezetők a kontrollált egység jellemzőire előzetesen standardokat állapítanak meg, amelynek aktuális értékeit mérik és összehasonlítják a standardokkal, eltérés esetén pedig beavatkoznak.** A standard fogalmának értelmezése ez esetben: tervszám, mutatószám, működésre vonatkozó előírás, szabvány, előírás, norma.



20. ábra: A kontrollfolyamat¹⁴²

A szervezeti célok a tervezés során, a célkitűzés, stratégiaalkotás folyamatában alakulnak ki jellemzően. A standardok az általános szervezeti céloknak a kontrollált egység szintjére lebontott, mérhető és értékelhető jellemzőire vonatkoznak. „Kontrollált egység” több minden is lehet, egész

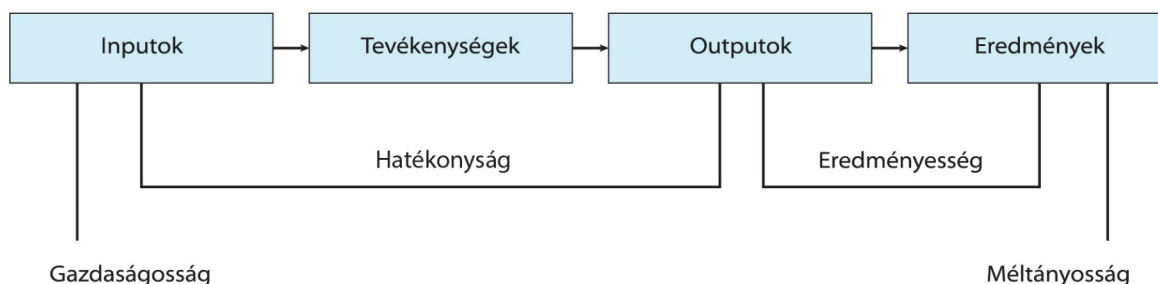
¹⁴² Forrás: DOBÁK–ANTAL, 2010.

szervezet, egy szervezeti egység (például egy főosztály), de akár egyetlen egyén is. A standardok sokféleképpen kialakíthatók: léteznek számszerű, illetve nem számszerűsíthető standardok. Számszerű standardok például különböző mutatószámok. Nem számszerűsíthető standard például különböző eljárások leírása vagy akár magatartási normák.

Mérésre a standardoknak való megfelelés vizsgálata miatt van szükség. Az összehasonlítás a tényértékek és a standardok összevetését és az esetleges eltérések okainak elemzését jelenti. Vezetői beavatkozásra akkor kerül sor, ha az eltérés jelentős mértékű.

A vezetői kontroll során lényeges kérdés, hogy **mi a mérés tárgya**. Egy szervezeti egységet, tevékenységet vagy szolgáltatást (azaz a „kontrollált egységet”) mérési és értékelési szempontból a **teljesítménye** jellemez. A teljesítmény célorientált cselekvés, amelynek vannak inputjai (felhasznált erőforrások) és valamilyen outputja (termék vagy szolgáltatás). Mérési szempontból a szervezeti teljesítmény az alábbi elemekre bontható:¹⁴³

- **Gazdaságosság:** a vizsgált tevékenységhez vagy adott szervezeti egység működéséhez felhasznált erőforrások (inputok) mennyisége, értéke. Ez a teljesítményértelmezés igen elterjedt a közszektorban, gondoljunk csak arra, milyen gyakran fordul elő, hogy egy adott intézmény esetén az éves költségvetéssel vagy akár az ott dolgozó alkalmazottak számával jellemzik a működést.
- **Hatékonyság:** input–output viszony. A hatékonyság vizsgálatokor arra a kérdésre keressük a választ, hogy adott mértékű outputot (előállított terméket, szolgáltatást) a lehető legkevesebb input felhasználásával sikerült-e létrehozni, illetve a kérdés fordítva is feltehető, azaz adott inputmennyiségből a lehető legtöbb output valósult-e meg. A hatékonyság mérése feltételezi, hogy az inputok és outputok egymással összevethetők, az erőforrások és az előállított javak, szolgáltatások mérhetők (legtöbbször pénzértékben).
- **Eredményesség:** output és eredmény viszonya. Ebben az értelmezésben a szervezeti output (javak és szolgáltatások) eszköz az eredmények, hatások (angolul outcome) eléréséhez. Az eredmények olyan változások, amelyek viselkedésben, képességekben, attitűdökben következnek be valamely output hatásaként. Az eredményességet vizsgálva arra a kérdésre keressük a választ, hogy a szervezet képes-e elérni kitűzött céljait.
- **Méltányosság:** a fentiekén túl lényeges aspektusa a teljesítménynek a szervezeti szinten túlmutató, több szervezet (például egy ágazat) együttes teljesítményét megragadni képes koncepció. Az eredmények és hatások elosztásának igazságossága vagy méltányossága gyakran jelenik meg vizsgálandó szempontként a közszektorban.



21. ábra: A teljesítmény építőelemei

¹⁴³ Kiss–Révész, 2011. alapján

Egy kormányzatnak például célja lehet az e-közigazgatás elterjesztése, így ennek érdekében olyan szolgáltatásokat (output) alakít ki, amelyeket online módon is elérhetnek az állampolgárok. Ez esetben az eredményt az jelenti, hogy az új szolgáltatások hatására egyre több állampolgár választja az online ügyintézt. Persze nem feltétlenül igaz az, hogy az új szolgáltatások eredményeképpen jelentősen elterjed az online ügyintézés, hiszen ezt egyéb tényezők is befolyásolják (például a digitális ismeretek, illetve az internethozzáférés aránya a lakosság körében). Ráadásul egy szervezet lehet hatékony (például viszonylag kevés erőforrás felhasználásával alakítja ki az új online szolgáltatásokat), de egyáltalán nem biztos, hogy egyúttal eredményes is. Esetleg nem kellően felhasználóbarát, túlságosan bonyolult az új online szolgáltatás, ezért nem szívesen választják ezt az utat az ügyfelek. A méltányosság szempontja ebben a példában azt jelenti, hogy minden érintett egyenlő eséllyel jut-e hozzá ehhez az új szolgáltatáshoz, például létezik-e a honlapoknak akadálymentes (például látássérültek számára jól kezelhető) verziójuk is.

A fenti teljesítményértelmezést a szakirodalom **4 'E' koncepciónak** is nevezi, mivel a teljesítménydimenziók mindegyike angolul 'E' betűvel kezdődik: economy – gazdaságosság, efficiency – hatékonyság, effectiveness – eredményesség, equity – méltányosság.

A **teljesítmény mérésének** mikéntje szintén kulskérdés a kontroll szempontjából. Üzleti szervezetekben a teljesítménymérés fő forrásaként a pénzügyi–számveteli adatok szolgálnak. A közigazgatásban azonban sok esetben nem lehet pénzben kifejezni az intézmények számára fontos teljesítményszempontokat, gyakran a felhasznált erőforrásokat sem. Éppen ezért a nem profitorientált szervezetek körében különösen nagy jelentősége van a nem pénzben kifejezett mutatószámoknak, indikátoroknak a teljesítmény számszerűsítésében, értékelésében. A **mutatószámok (mérőszámok, indikátorok) az információ sűrítésének eszközei, a teljesítmény kvantitatív reprezentálását szolgálják.** Sokféle mennyiségi és minőségi mértékegységben kifejezhető mutatószám létezik a gyakorlatban.

Mutatószám típusa	Értelmezése	Példák
Inputindikátor	A felhasznált erőforrások jellemzői	Adott intézmény éves költségvetési kerete (Ft); Alkalmazottak létszáma (fő)
Folyamatindikátor	A transzformációs folyamat jellemzői	Átfutási idő (perc); megfelelés folyamatstandardoknak (igen – nem, %)
Outputindikátor	A létrehozott termékek és szolgáltatások	Közigazgatási szakképzést elvégzettek száma/aránya (fő v. %); határidőre elkészült útlevelek száma (db)
Eredményindikátor	Az output közvetlen következménye vagy hosszabb távú hatása	A szakképzésen résztvevők vezetőinek elégedettsége a képzés hasznosíthatóságával kapcsolatban (kérdőív alapján)
Hatékonyság	Input/output	Egy útlevél előállításának költsége (Ft/db)
Eredményesség	Eredmény/output	Támogatott fejlesztések megvalósulásának aránya (= lezárt fejlesztési projektek száma/összes támogatott fejlesztési projekt, %)

11. táblázat: A teljesítmény különböző dimenziót bemutató fontosabb indikátorok

A megfelelő mutatószámok kialakítása és értelmezése nem egyszerű feladat. Egy jó indikátornak az alábbi szempontoknak kell megfelelnie:

- **Valóságpróba:** valóban azt mérjük-e, amit eredetileg mérni szerettünk volna?
- **Fókuszpróba:** csak azt mérjük, amit mérni szerettünk volna?
- **Relevanciapróba:** a megfelelő teljesítménymutatót használjuk a kívánt teljesítménydimenzió nyomon követésére?

- **Következetesség próba:** mindig ugyanúgy gyűjtik majd az adatokat a mérést végzők?
- **Hozzáférhetőség próba:** könnyen fellelhetők és rögzíthetők a méréshez szükséges adatok?
- **Egyértelműség próbája:** egyértelmű az indikátor értelmezése, jelentése?
- **Következménypróba:** reagál-e majd valaki az indikátor változásaira?
- **Időszerűség-próba:** a reakció szempontjából elég gyorsan és megfelelő gyakorisággal elérhetők az adatok?
- **Költségpróba:** megér-e annyit az adott mutató, mint amennyibe az előállítása kerül?
- **Kijátszhatóság próbája:** számíthatunk-e arra, hogy a mutatószám alkalmazása nemkívánatos viselkedésre ösztönöz majd?

A fentiekből is látszik, hogy a teljesítménymérés és -értékelés nagy szakértelmet és jelentős módszertani ismereteket kíván, ezért nem kizárólag a vezető feladata egy ilyen rendszer kialakítása és működtetése. A kontrollfunkció gyakorlása során a vezetők felelősek a célok kialakításáért, a főbb elvárások megfogalmazásáért, eltérések esetén pedig a megfelelő döntések meghozataláért. A jól működő mérési rendszerek kialakításához, az elemzések és összehasonlítások elvégzéséhez, beszámolórendszerek működtetéséhez ma már jól kiforrott módszertani apparátus áll a vezetők rendelkezésére.

6.2.5. KÖZIGAZGATÁSI SZERVEK VEZETÉSÉNEK SAJÁTOSSÁGAI: IRÁNYÍTÁS, FELÜGYELET, ELLENŐRZÉS

6.2.5.1. Közigazgatási szervek vezetése

A vezetés mindig egy konkrét szervezeten (vagyis: szervezeten) belül megvalósuló igazgatási tevékenység, vagyis a vezetés végző (a vezetés alanya – a vezető) és a vezetés tárgya (akit vezetnek – ez maga az igazgatási szervezet) egy szervezeten belül találhatóak. A vezető tevékenysége közvetlenül az őt körülvevő igazgatási szervezetre irányul. Röviden megfogalmazva a vezetés egy szervezeten belül „**az igazgatás igazgatása**”.

A vezető a szervezeten belül kisebb-nagyobb önállósággal rendelkezik, kiemelt, hatalmi pozícióban áll a szerv többi részéhez képest, azzal hierarchikus viszonyban van. A vezetés hatalmi viszony, amely a közigazgatásban mindig egyben jogviszony is, hiszen a vezető jogállásának meghatározását (azt, hogy ő a vezető, és a többiek kötelesek követni az utasításait), a vezetés jogi hatású eszközeinek tételezését mindig jogszabály rendeli el, és rendezi a vezető és a vezetettek közötti jogi kapcsolatot is.

6.2.5.2. Az irányítás

Az **irányítás** – a vezetésétől eltérően – mindig két különálló (egymástól legalábbis jogi értelemben véve elkülönült) szerv (vagyis: szervezet) között megvalósuló tevékenység. Ez azt jelenti, hogy az irányítási tevékenységet végző (irányító szerv) és az irányítás tárgya (az irányított szerv) egymástól mindig elkülönült jogalany, tehát az irányító tevékenység kívülről hat az irányítottra. Miközben az irányítás legáltalánosabban elfogadott (szociológiai) tartalma az, hogy az irányított szerv **lényeges viszonyaira meghatározó befolyást gyakorol**, az irányítás szinte mindig az irányított szerv vezetésére – vezetőire – hat.

Az irányítás alapvető funkcióiban igen hasonló a vezetéshez (hiszen ez is célmeghatározást, döntéshozatalt, a végrehajtás támogatását, feltételei megteremtését, a végrehajtás ellenőrzését foglalja magában), így tulajdonképpen leírható úgy, hogy az „**a vezetés igazgatása**”. A vezetés igazgatásaként értelmezhető úgy is, hogy a vezetés feltételeinek a meghatározása, és úgy is, hogy a vezetésnek mint napi tevékenységnek a befolyásolása.

Az irányítás minden formája hatalmi viszonyt feltételez (vagy jelent). Az irányító szerv rendelkezik azokkal az eszközökkel, amelyekkel el tudja érni, hogy az irányított szerv (és annak vezetése) az ő akarata szerinti tevékenységet fejtsen ki, vagyis el tudja érni, hogy az ő (az irányító) akarata érvényesüljön az irányított viszonyaiban.

Az irányítás **lényege** tehát (szociológiai szempontból) **az irányított viszonyai feletti meghatározó befolyás érvényesítése**. E viszonyokat két területre szokás bontani, vannak **szervi** és **szakmai** viszonyok, így az irányítás és annak eszközei is alapvetően kétféleképpen lehetnek: szervi irányítás(i eszközök) és szakmai irányítás(i eszközök).

Az ún. **szervi irányítási eszközök** minden szervezet esetében értelmezhetőek, hiszen éppen abból fakadnak, hogy az irányító irányítása alatt egy szervezet áll:

- a) a szerv létesítésével, megszüntetésével,
- b) átszervezésével, fejlesztésével,
- c) a személyi feltételek biztosításával,
- d) a tárgyi feltételek biztosításával,
- e) az anyagi (pénzügyi) feltételek biztosításával,
- f) a belső szervezeti rend kialakításával,
- g) a vezetés meghatározásával összefüggő viszonyok.

Vagyis bármely irányító szerv hatással lehet az általa irányított szervezetek létre / nem létre, átalakítására, szervezeti struktúrájára, különféle erőforrásaira, feltételeire stb.

A **szakmai irányítás területei** szervtípusonként (szaktevékenységenként) **változóak**, nehéz őket leltárba foglalni, hiszen a szerv funkciójával, az általa lefedett társadalmi tevékenységgel függenek össze.

Az **irányítás** tehát a szerv szakmai és szervezeti tevékenységével összefüggő, hatalmi viszonyon és ebből következően alá-fölrendeltségen nyugvó, az irányított önállóságát jelentős mértékben korlátozó közigazgatási tevékenységfajta.

Az irányítás azonban nemcsak szociológiai vagy szervezeti viszony, hanem közigazgatási jogviszony is. Azon belül **anyagi jogviszony**, hiszen anyagi jogi normák létesítik, és a tartósság, folyamatosság igényével jön létre.

6.2.5.3. A felügyelet

A felügyelő szerv sosem gyakorolhatja azt a teljes és meghatározó befolyást, mint az irányító szerv.

A **felügyeleti jogkör** feltételez egyfajta hatalmi helyzetet, de mindig **kevesebb, mint az irányítás**. A felügyeleti jogviszony (illetve felügyeleti kapcsolat) alatt a felügyelt szerv tevékenységének folyamatos figyelemmel kísérésén alapuló, jogszabályban rögzített beavatkozási lehetőségeket értjük. **Az irányítás mindig a rendelkezési joggal több, mint a pusztán felügyelet.**

6.2.5.4. Ellenőrzés

Az ellenőrzés mint **a felügyelet és az irányítás része**. A szervezetrendszeri tevékenységnek tulajdonképpen harmadik fő típusa az ellenőrzési tevékenység. Ha a másik két típusból indulunk ki, akkor mind a szakirodalmi, mind az egyes tételes jogi példák mutatják, hogy az irányítási és felügyeleti jogkör is magában foglalja az ellenőrzési jogot.

Az irányítás egyenesen elképzelhetetlen ellenőrzési jogkör nélkül, de a felügyeletnek is lényeges összetevője ez a tevékenység (vagy éppen jogkör); itt inkább azt szokás hangsúlyozni, hogy a felügyelet mindig több mint pusztán ellenőrzés, a felügyeleti jogkör kimutatásához az ellenőrzésen és a más szervekhez történő forduláson túli saját, önálló joghatású intézkedés lehetőségét keressük mindig.

Az **ellenőrzés** ezek szerint mindig **kevesebb, mint a felügyelet** (ebből következik, hogy kevesebb az irányításnál is). Az ellenőrzésnek általában van egy jelzője, amely megmutatja az ellenőrzés alapvető szempontjait (törvényességi, célszerűségi, hatékonysági stb.). Az ellenőrzési szempontok mellett igen fontos, hogy a jogszabályok az ellenőrzött szerv viszonyainak milyen területét jelölik meg mint ellenőrizhetőt. Így fokozatok állíthatók fel az ellenőrzésen belül is. De ezek a fokozatok inkább az olyan ellenőrzések esetén fontosak, amelyek az irányítási viszonytól függetlenül létesülnek, hiszen ott az ellenőrzés terjedelme mindig széles. A felügyelethez kapcsolódó ellenőrzés terjedelme szinte minden esetben a felügyelet terjedelméhez igazodik (a törvényességi felügyelet a szerv tevékenységének törvényességi ellenőrzését alapozza meg).

Az ellenőrzés mint önálló tevékenység mindig **folyamat-** vagy **eseménykövető**. A már meghozott döntést, a már elvégzett folyamatot veti össze az annak alapjául szolgáló „előírásokkal”. De elképzelhető a döntéshozatal előtti, a folyamat megkezdése előtti, vagy éppen annak végzése közbeni ellenőrzés is. Ezek inkább a belső igazgatás (a vezetés), vagy az igazgatási természetében attól nem sokban különböző irányítás **eszközei** (munkafolyamatba épített ellenőrzés).

Az **ellenőrzés** tehát olyan **tevékenység**, amelynek **célja** mindig **ténymegállapítás, információk** szerzése, abból **következtetések** levonása, mind az okokra, mind a jövőbeni teendőkre nézve.

6.3. ALMODUL: A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZETEK MŰKÖDÉSI FOLYAMATAI

6.3.1. ALAPFOGALMAK, ALAPMODELLEK

6.3.1.1. A folyamatokkal kapcsolatos alapvető definíciók

Valamennyi szervezetet s így a közigazgatási szervezeteket is azért fontos a funkciók, strukturális jellemzők mellett a működési folyamatok oldaláról is megvizsgálni, mivel a szervezetekben a tevékenységek nem elkülönülten valósulnak meg és teremtenek értéket, hanem jellemzően egymással összekapcsolódva. A közigazgatási szervezetek által nyújtott szolgáltatások, végrehajtott eljárások általában nem egyetlen ügyviteli művelet vagy lépés eredményei, hanem több tevékenységből felépülő lépéssorozatok, melyekre gyakorta igaz, hogy az adott közigazgatási szerv (vagy akár más szervek) különböző szervezeti egységei, munkatársai vesznek részt benne, mire a végeredmény – például egy hatósági döntés vagy egy szakpolitikai javaslat – megszületik. Így tehát érthető, hogy a szolgáltatásokat igénybe vevők, a közigazgatási eljárások alanyai, illetőleg például a partnerszervek valójában a tevékenységek láncolatának összesített eredményével szembesülnek, nem egy-egy

szakterületi munkatárs egyedi munkavégzését, hanem a teljes folyamat átfutási idejét vagy minőségét érzékelik és értékelik. S hasonlóan a közigazgatási szervezet vezetői vagy a szervezet felett felügyeletet gyakorló szerv irányítói számára is a tevékenységláncolatok, a közigazgatási szervezetek működési folyamatainak megfelelő megszervezése lehet a kulcs a minőségi, gyors, szabályszerű és költséghatékony működéshez.

Másrészt a szervezetek – s így a közigazgatási szervezetek is – különböző vezetési (hierarchia-) szintekre, valamint funkcionális vagy egyéb munkamegosztási elv szerinti szakterületekre, szervezeti egységekre tagolódnak. Amennyiben olyan feladatokat kell elvégezni – s az elvégzendő feladatok jelentős része ilyen –, melyek során különböző vezetési szintek és szakterület együttműködésére van szükség, akkor segítségül hívhatjuk a korábbiakban már bemutatott koordinációs eszközöket. Az 1990-es évekre azonban a vállalatok gyakorlati tapasztalatai azt mutatták, hogy a koordinációs mechanizmusok tökéletesítésével elért eredményekhez képest jóval előrébb juthatunk a működési folyamatok, a szervezeti értéklánc vizsgálatával és fejlesztésével.

Ezekkel a fogalmakkal ismerkedünk meg a következőkben.

Folyamat: szervezeti tevékenységek hosszabb, összefüggő, egymással összekapcsolódó láncolata. Az egyes tevékenységek során inputok, erőforrások felhasználásával (melyek lehetnek más, korábbi tevékenységek eredményei, outputjai) eredményt, outputot állítunk elő (mely hozzájárulhat, inputként szolgálhat a lépéssorozatban következő, további tevékenységek elvégzéséhez).¹⁴⁴

A folyamatok jellemzője még, hogy valamilyen cél érdekében, szabályokat, előírásokat követve, teljesítményt, értéket teremtve zajlanak le. Továbbá a folyamatok rendelkeznek valamilyen „vevő”-vel, „ügyfél”-lel. Ez az „ügyfél” lehet külső, például a közigazgatási szervtől igazolványt vagy engedélyt igénylő állampolgár vagy vállalkozás. De a folyamat „vevője” lehet a szervezeten belüli szereplő is, például egy munkaügyi adminisztrációs folyamat eredményét felhasználhatja egy másik, például a bérszámfejtési szakterület, ekkor a munkaügyi adminisztrációs folyamat outputja egy másik, bérszámfejtési folyamat inputjává válik. A folyamatok kapcsán mérni, értékelni lehet a felhasznált erőforrásokat, a felmerült költségeket és átfutási időt, valamint a létrejött eredményeket (számoosság és minőség, illetőleg például hibaarány tekintetében egyaránt).¹⁴⁵

A folyamat (angolul: process) fogalom mellett e témakörben gyakorta halljuk a **munkafolyamat (workflow)** kifejezést is. A Workflow Management Coalition nemzetközi nonprofit szervezet definíciója szerint a workflow egy szervezeti folyamat részleges vagy teljes automatizálása, melynek keretében információk, dokumentumok vagy feladatok kerülnek átadásra egyik szereplőtől egy másik felé, célorientáltan, egy cselekvési sor részeként, bizonyos eljárási szabályok szerint.¹⁴⁶ Ha workflow-ról beszélünk tehát, akkor egy informatikai támogatással megvalósított folyamatra gondolunk. A workflow rendszerekként hivatkozott informatikai megoldások pedig a folyamatok leképezését, irányítását, akár egyes folyamat elemek megvalósítását biztosítják.

Folyamatszervezés: a tevékenységek logikus kapcsolódásának kialakítása – egy adott szervezeten belül vagy akár több, egymással együttműködő szervezeten átívelő módon – a termék/szolgáltatás minőségének javítása, az előállítási költségek és az átfutási idők csökkentése céljából.¹⁴⁷

A folyamatszervezésre mint a szervezési típusú vezetési funkcióra, vezetői feladatra a közigazgatási szervezetek vezetésével foglalkozó tananyag rész is utal.

¹⁴⁴ DOBÁK Miklós – ANTAL Zsuzsanna (2010): *Vezetés és szervezés*. Aula Kiadó, Budapest.

¹⁴⁵ DOBÁK–ANTAL, (2010), BODNÁR–VIDA (2008).

¹⁴⁶ WORKFLOW MANAGEMENT COALITION, 1996

¹⁴⁷ DOBÁK–ANTAL (2010) i. m.

Folyamatszervezést különböző módszertanokat alkalmazva, különböző mértékű szervezeti változásokat kiváltva valósíthatunk meg – például a meglévő folyamatok rendszeres / folyamatos felülvizsgálatával, kis mértékű javításával vagy jelentős szervezeti területek működésének alapvető újragondolásával, újraszervezésével.

A folyamatmenedzsmenthez számos feladatot sorolhatunk:

- a szervezet meglévő folyamatainak több szempontú, részletes felmérését, értékelését, elemzését;
- a folyamatok modellezését, kialakítását, leírását, ábrázolását;
- a folyamatok átalakítását, kisebb vagy nagyobb mértékű átszervezését, optimalizálását;
- a folyamatok lefutásának, eredményeinek rendszeres tervezését, nyomon követését, kontrollját;
- valamint a folyamatokkal kapcsolatos szervezeti feladatok, felelősség szabályozását, érvényesítését.

A felsorolás valamennyi tétele kapcsán igaz, hogy a szervezet hosszú távú, stratégiai céljait kell igazodási pontként szem előtt tartani.

Továbbá hangsúlyozandó, hogy napjainkban a közigazgatási szervezeteknek is kiválóságra kell törekedni működésükben, folyamataik kapcsán. Ebben segíthet a **benchmarking** is, mely saját folyamataink és teljesítményeink összevetését jelenti más (nem szükségszerűen csak közigazgatási) szervezetekkel, s ezáltal a fejlesztési irányok azonosítását.¹⁴⁸

Jelen tananyag keretében, mely bevezetésként szolgál a szakterület ismeretanyagába, főként a szervezeti folyamatok beazonosításával és megragadásával, vagyis modellezésével foglalkozunk.

Egy közigazgatási szerv **folyamatmodellje** logikus rendbe szervezeten, strukturáltan mutatja be a szervezet működési folyamatait. A folyamatmodellek lefedik, reprezentálják a szervezet folyamatainak struktúráját és hierarchiáját.

A következőkben három, a szakirodalomban és a hazai gyakorlatban is elterjedt iránnyal ismerkedünk meg: az értékláncmodellel és az alap-, támogató, irányítási és szervezatközi folyamat típusok szerinti folyamatmodellel, valamint a front office, back office, middle office megközelítéssel.

6.3.1.2. Értékláncmodell

Értéklánc: ezen üzleti szervezetekre az 1980-as években kidolgozott koncepció szerint a vállalati **alap – vagy más néven: elsődleges – tevékenységek** (bemenő logisztika, termék-előállítás, kimenő logisztika, marketing és értékesítés, kapcsolódó szolgáltatások) egymáshoz láncszerűen kapcsolódnak, folyamatokat alkotnak. Az alaptevékenységek sikeres megvalósítását pedig az úgynevezett **támogató tevékenységek** segítik (infrastruktúra-menedzsment, emberierőforrás-menedzsment, technológiafejlesztés, beszerzés). **Mindezen tevékenységek működtetését abból a szempontból kell értékelni – s szükség esetén átalakítani –, hogy mennyiben járulnak hozzá a vállalat alapvető céljához: a fogyasztói igények nyereséges kielégítéséhez.**¹⁴⁹

Az üzleti szervezetek világában a **folyamatszempléletet előtérbe helyező irányítás** az 1990-es évektől széles körben teret nyert. Ennek kapcsán nem csupán arról volt már szó, hogy a különböző

¹⁴⁸ BODNÁR–VIDA (2008), 28–32. o. alapján

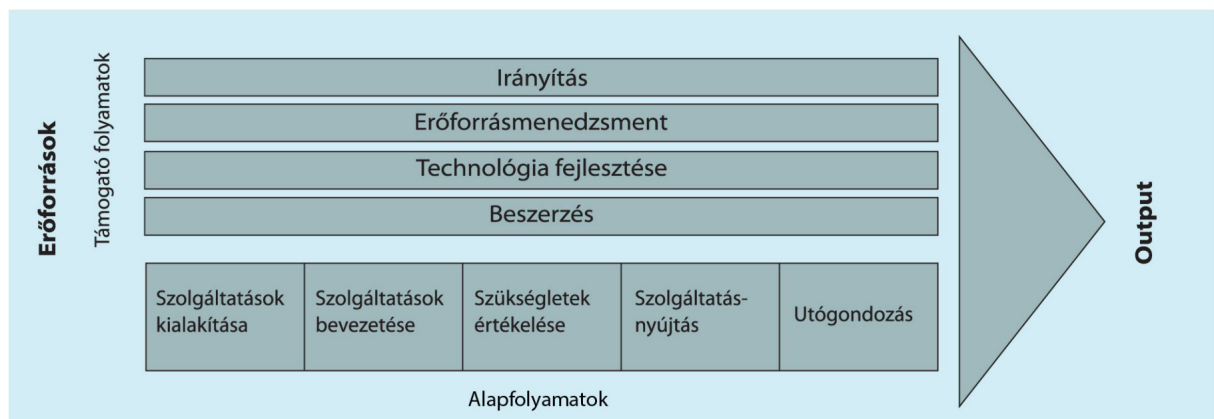
¹⁴⁹ PORTER, Michael E. (1985): *The Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*. Free Press, New York; valamint CHIKÁN Attila – DEMETER Krisztina (2001): *Az értékteremtő folyamatok menedzsmentje*. Aula Kiadó, Budapest.

szakterületek, funkciók közötti együttműködést javítsák egy-egy szervezeten belül, hanem arról, hogy **az adott szervezet alapvető működési logikáját leképező folyamatokra épülő szervezeti és irányítási struktúrát alakítsanak ki, illetőleg a korszerű informatikai rendszerek adta lehetőségeket is kihasználva biztosítsák a szervezeten belüli és a szervezeten átívelő folyamatok eredményes és hatékony megvalósítását.**

Egy szervezet folyamatstruktúrája a dinamikus nézete annak, ahogyan az adott szervezet értéket teremt. Felhívja a figyelmet arra, hogy mivel a **folyamatok költségszinttel, átfutási idővel, a folyamat által létrehozott output (termék vagy szolgáltatás) minőségével, az elért vevői elégedettséggel jellemezhetők, mérhetők,** ezért, ha ezekben kimutatható javulást tudunk elérni, akkor „megjavítottuk” magát a folyamatot. Folyamatorientált szemléletet követve tehát egy szervezet vezetői kézzelfoghatóbb, konkrétabb módon tehetnek a működés javítása érdekében, mint ha a nehezebben megragadható szervezeti struktúrák, hierarchiák irányából közelítve próbálnának meg feltárni jobbítási lehetőségeket.¹⁵⁰

Ez a megközelítés komoly kihívást jelentett (s jelent gyakorta mind a mai napig) a különféle szervezetek vezetői számára. Mivel a közigazgatási szervezetek esetében is fontos a működés ügyfél-orientált és erőforrás-takarékos megszervezése, ezért a következőkben közigazgatási szervezeti keretek közé helyezzük, és röviden áttekintjük a folyamatorientált működés, a folyamatszervezés alapjait.

Jelen bevezető gondolatok végén következzen **az értékláncmodell közszolgálati környezetre adaptált formája.**



22. ábra: Értékláncmodell a közszektorban¹⁵¹

Nézzük meg, hogy a jelen alfejezet elején bemutatott úgynevezett értékláncmodell miként adaptálható, s milyen elemekből épülhet fel közszolgálati szervezeti környezetben! Ezt mutatja a fenti ábra. Ez esetben az alapfolyamatot a közszolgálat(ok) előkészítése és végrehajtása (vagyis maga a „szolgáltatásnyújtás”) adja. Az elsődleges vagy alaptevékenységek közszolgálati környezetben tehát a szolgáltatások kialakítása, a szolgáltatások bevezetése, a szükségletek értékelése, a szolgáltatások nyújtása és az ezekhez kapcsolódó utógondozás. Az alaptevékenységek megvalósítását segítik elő a támogató tevékenységek, folyamatok. A hivatkozott értékláncmodell esetében támogató

¹⁵⁰ DAVENPORT, Thomas H. (1993): *Process Innovation: Reengineering Work Through Information Technology*, Harvard Business Press.

¹⁵¹ BOVAIRD, Tony (2003): Strategic management in public sector organizations. In: LÖFFLER, Elke (ed.): *Public management and governance*. Chapter 5. Routledge. 55-73. o.

folyamatként szerepel az irányítás, az erőforrásmenedzsment, a működést szolgáló technológia fejlesztése (és alkalmazása), valamint a beszerzés. (A későbbiekben látni fogjuk, hogy a közigazgatási szervezetek folyamatai más módon is csoportosíthatók, az értékláncmodell egy lehetséges megközelítést, értelmezést képvisel e tekintetben.) Végül pedig a modell jelzi azt is, hogy a közszolgáltatások nyújtásának teljesítménye a felmerülő hasznok és költségek összevetésével értékelhető.

Hasonlóan az üzleti szervezetekhez, a közszolgálati értékláncmodell esetében is fontos megválaszolni: hogyan és milyen közvetlen felhasználói, szélesebb célcsoportot érintő, politikai, társadalmi vagy környezeti értéket teremt a szervezet ügyfelei számára. **Az értéklánc eszköz a belső szervezeti környezet, a működés jobb megértéséhez – ezért (más módszerekkel kiegészülve) fontos szerepet tölthet be a stratégiai elemzés, tervezés során is.**

6.3.1.3. A négy fő folyamattípus modellje

Az értékláncmodell mellett a gyakorlatban sokszor alkalmazunk a közigazgatási szerveknél is egy olyan folyamatmodellt, folyamatmodellezési megközelítést, mely négy fő folyamattípust különböztet meg a szervezeteknél: a lap-, támogató, irányítási és szervezeteken átívelő fő folyamatokat, s ezekből építi fel a folyamatmodellt.

- Az **irányítási folyamatok** közé soroljuk jellemzően a stratégiaalkotási, a szervezettervezési és működésfejlesztési tevékenységeket, valamint a menedzsment kontroll/controlling, a gazdasági–pénzügyi irányítás, a minőségirányítás, a belső ellenőrzés, a stratégiai emberierőforrás-menedzsment és a stratégiai szemléletű informatikai menedzsment feladatait. Ezek a folyamatok egyrészt a stratégiai szintű irányítási, igazgatási feladatokat fedik le, másrészt azokat a tevékenységeket, melyek a szervezetben a különböző vezetési szinteken dolgozó vezetőket támogatják a vezetési feladatok végrehajtásában.
- Az **alapfolyamatok** az adott szervezet alaptevékenységének megfelelően határozhatóak meg. Tipikus példa lehet a hatósági tevékenységek végzése vagy a különféle közszolgáltatások szervezése/nyújtása. A rendvédelmi szervek esetében az adott szerv speciális rendvédelmi feladatai adják az alaptevékenységet, de alapfolyamat lehet a közigazgatásban egyéb védelmi vagy biztonsági funkciók megvalósítása is. Vannak szervezetek, melyek alaptevékenysége más közigazgatási szervek, illetőleg az államszervezet egészének működésének támogatása, biztosítása, (al)ágazati irányítás, koordináció vagy éppen finanszírozás, forrásallokáció. Alaptevékenység nem csupán kötelező, de önként vállalt feladat is lehet.
- A **támogató folyamatokhoz** tartoznak tipikusan a gazdasági és humán adminisztráció, az egyéb ügyvitel, a beszerzés és az infrastruktúra üzemeltetésének (telephelyek, gépjárművek, informatikai rendszerek stb.) tevékenységei. Ezek a folyamatok teremtik meg az alapfolyamatok ellátásához szükséges háttérrel. Ezért bár csak közvetetten járulnak hozzá például a közigazgatási szervezet által az ügyfeleknek nyújtott szolgáltatásokhoz, de szerepük, jelentőségük korántsem elhanyagolható. Nem másodlagos, hanem támogató folyamatok tehát!
- A **szervezeten átívelő folyamatok** révén kapcsolódik be jellemzően az adott szervezet az ágazati hálózatokba. Ez jelenthet informatikai rendszerekhez, adathálózatokhoz való kapcsolódást, de akár szabályozási vagy teljesítményjelentéseken keresztüli kapcsolatot is. A szervezeteken átívelő folyamatok értelmezhetőek vertikálisan (például fölérendelt (felügyeleti) szervekkel való együttműködés, alárendelt (felügyelt) szervezetekhez való kapcsolódás) és horizontálisan (például hasonló vagy kapcsolódó alaptevékenységet végző közigazgatási szervekkel való együttműködés, információcsere, folyamati input/output kapcsolat).

Az irányítási, alap, támogató és szervezeteken átívelő folyamatokkal foglalkozó megközelítés némileg eltér a korábbiakban bemutatott értéklánc-modelltől, de (1) alapvető logikájuk azonos, (2) az irányítási és szervezeteken átívelő folyamatok kiemelt kezelése a közigazgatásban lényeges kérdésekre mutathat rá, e szervezeti folyamatok részletesebb bemutatását teszi lehetővé, (3) a hazai szervezési elméletben és gyakorlatban egyaránt elterjedt. A későbbiekben még számos példát hozunk az alap-, támogató, irányítási és szervezeteken átívelő közigazgatási folyamatokra.

6.3.1.4. *Front office/back office/middle office megközelítés*

A közigazgatási szervezetek működési folyamatai kapcsán is értelmezhető a front office / back office elválasztás.

Hagyományosan **front office** feladatként, folyamatként, funkcióként definiálhatóak azon tevékenységek és működési területek, melyeknél a közigazgatási szervezet, annak munkatársai (például ügyintézőként, eljáró hatósági szakemberként) közvetlen kapcsolatba kerülnek az ügyfelekkel: állampolgárokkal, vállalkozásokkal, civil szervezetekkel.

A **back office**-hoz sorolhatóak az ügyfelekkel közvetlen kapcsolatban nem lévő támogató vagy irányítási tevékenységek, így például a gazdasági vagy a humán adminisztráció, a hivatal mint létesítmény üzemeltetése vagy éppen ezen szakterületek irányítása. De a támogatás megnyilvánul például abban is, hogy a back office területen szervezik a közigazgatási szervezet munkatársainak, vezetőinek képzését, fejlesztését.

A fenti tagolást egészíti ki, illetőleg módosítja napjainkban az úgynevezett **middle office** szint megjelenése az elemzésekben. A middle office szint koordinációs, kollaborációs, információs és döntéshozatali kérdésköröknél jelenik meg. Példaként említhető erre egy megoldandó új problémára létrehozott team vagy munkacsoport működése, új szolgáltatás („termék” – hivatali eljárás) bevezetése, új (rész) stratégia megalkotása, komplex ügyfélmenedzsment vagy kockázatmenedzsment biztosítása vagy akár bonyolult szervezeti szerződéses kapcsolatok (újra)tervezése. A middle office egyrészt értelmezhető egyfajta köztes, kapcsolati réteggként a front office és a back office között, másrészt a back office-hoz hasonló abban a tekintetben, hogy jellemzően nincs közvetlen kapcsolat az ügyfelek felé.

A front office / back office fogalompárt használják az e-közigazgatási rendszerek esetében is, erre a későbbiekben még ki fogunk térni.

6.3.2. A FOLYAMATMODELLEZÉS MÓDSZERTANA

A szervezeti folyamatok elemzése és fejlesztése, a folyamatorientált irányítás érdekében a gyakorlatban a működési folyamatokat konkrét eszközök, módszerek segítségével kézzelfoghatóvá kell tennünk. Hiszen csak így tudjuk majd valóban jól elemezni, értékelni, szabályozni, fejleszteni, menedzselni őket. Ebben segít a szervezet folyamatainak leképezése, szisztematikus megragadása: így például leírása, rendszerezése, ábrázolása – elemzési, illetőleg fejlesztési céllal. Ez a folyamatmodellezés. A modellezés e tekintetben (is) azt jelenti, hogy valamilyen logikát, módszertant, eszközöket alkalmazva a való világ képét megjelenítjük a modellben – egyben elfogadva azt is, hogy annak minden jellemvonását, gazdagságát nem tudjuk teljes körűen átvinni a modellbe.

A folyamatok leképezése, modellezése régi hagyományokkal rendelkezik, hiszen már a XX. század első évtizedeiben készültek folyamatábrák (flow chartok), majd például Gantt-diagramok. Később a projektmenedzsment, a rendszertervezés, az informatikai fejlesztések kapcsán újabb

módszerek fejlődtek ki és terjedtek el tevékenységsorozatok megragadására, ábrázolására, elemzésére. A folyamatmodellezés fogalma már az 1960-as években megjelent, majd az 1990-es évektől – a folyamatmenedzsment és az információtechnológia fejlődésével párhuzamosan – jelentős fejlődésen ment keresztül.

A következőkben azt vizsgáljuk, hogyan bonthatóak alá a magas szintű folyamatmodellek, és milyen módokon lehet a beazonosított szervezeti folyamatokat dokumentálni.

6.3.2.1. Folyamathierarchiák felépítése

A fentiekben bemutatott magas szintű folyamatmodell, a fenti fő folyamatok tovább bonthatók, s ezáltal meghatározható az adott szervezet **részletes folyamathierarchiája**. A szervezeti folyamatok hierarchiájában jellemzően az alábbi szinteket különíthetjük el:

- Fő folyamat – például gazdasági és humán adminisztráció;
- Folyamatcsoport – például bérszámfejtés, munkaügy;
- Folyamat – például munkavégzéssel és -idővel kapcsolatos adminisztráció;
- Részfolyamat – szabadságolás adminisztrációja;
- Tevékenység – például szabadság „kiírása”;
- Művelet – például szabadságigénylési adatok kitöltése a dolgozó által.

Attól függően, hogy milyen céllal vizsgáljuk az adott szervezet folyamatait, az összes folyamatot vagy csupán egy/néhány (fő) folyamatot veszünk górcső alá, s a folyamathierarchia különböző mélységéig bezárólag térképezzük fel, írjuk le, rendszerezünk, elemezzük a folyamatokat és dolgozunk ki fejlesztési, folyamatátalakítási javaslatokat.

Egy folyamatot akkor tekintünk jól definiáltnak, ha meghatároztuk a kezdő- és végpontját, lépéseit, a döntési pontokat, az egyes lépések felelősét, résztvevőit, szükséges inputjait és outputját, a döntési pontokon a döntéshozót és az információszolgáltatási kötelezettséget.

6.3.2.2. Szervezeti folyamatok leképezése, ábrázolása

A folyamatábrázolás legegyszerűbb módját a **folyamatok, közigazgatási eljárások (folyó) szöveges leírása** jelenti. E módszer alkalmazása számos korláttal jár, így például a strukturáltság, az elemizhetőség, a szervezeti hatáskörök és felelőségek megjelenítése vagy éppen a karbantarthatóság (változások átvezetése) szempontjából. Az informatikai támogatás ez esetben mindössze szövegszerkesztőben történő rögzítést jelenthet.

Több szempontból is jobb megoldás, ha a folyamatokat táblázatokba rendezetten írjuk le, például az alábbi ábra szerinti módon.

A **folyamattáblák, folyamattáblázatok** alkalmazásánál az egyes folyamatokat leíró táblázatok

- sorai a folyamat lépéseit,
- oszlopai pedig – lépésenként – a folyamathoz tartozó inputot, tevékenységet, outputot, a felelős személyt/szervezeti egységet, a közreműködőket, az alkalmazott informatikai eszközöket, a határidőt stb. tartalmazzák.

A folyamattáblák elkészítésénél is igaz, miként a folyamatábránál, hogy a leírás mélysége, illetve komplexitása függ az adott szervezet és a leírt folyamat jellegétől, valamint a folyamatelemzés/-szabályozás/-fejlesztés céljától.

XY. folyamat részfolyamatai	Input	Tevékenység	Output	Felelős	IT-támogatás	Határidő	Megjegyzés
1. részfolyamat							
2. részfolyamat							
3. részfolyamat							
4. részfolyamat							
5. részfolyamat							
6. részfolyamat							

23. ábra: Folyamattáblázat minta

Szintén táblázatos formát képvisel az úgynevezett **folyamatrács**, melynél

- az első oszlopban a folyamat részfolyamatai / esetleg tevékenységei szerepelnek,
 - majd a következő oszlopokban feltüntetésre kerül valamennyi, a folyamatban érintett szereplő (például ügyfél) / szervezeti egység / költséghely / esetleg munkakör,
- és az alábbiak szerint ábrázolható, ahogyan a folyamat lépések haladnak, „ugrálnak” a szervezeten belül.

Adott esetben a folyamatrács forma igen jól használható a szervezeteken átívelő folyamatok elemzésére is, ekkor az oszlopokban a folyamatban részt vevő szervezetek / egységeik szerepelnek.

Az ilyen folyamatrácsok használata sokat segíthet az optimalizálás, újrászervezés során. A folyamatrácsok szintén kiegészíthetők további oszlopokkal, s szerepeltethetők bennük az egyes részfolyamatokhoz, sorokhoz tartozó egységköltségek, átfutási idők, kapacitásigények stb.

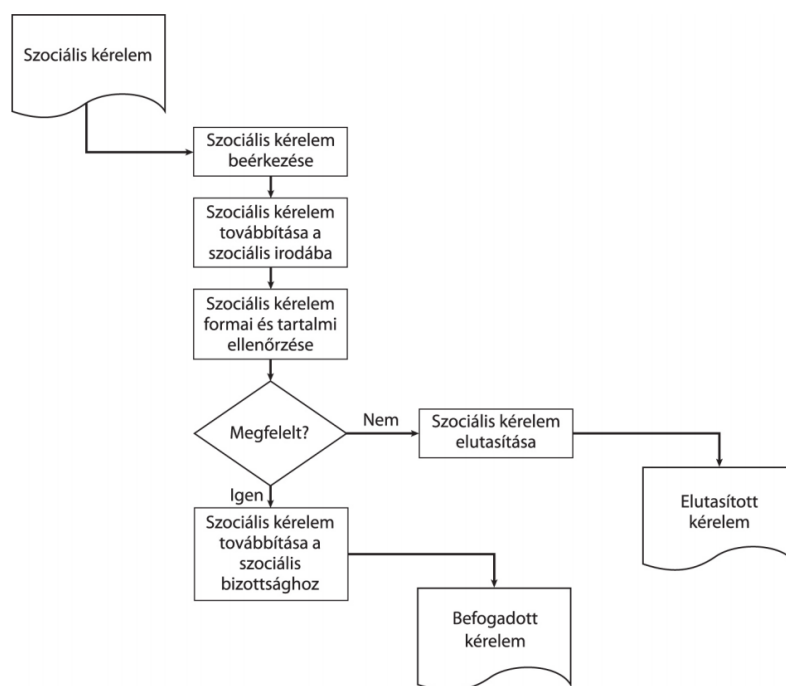
XY. folyamat részfolyamatai	1. költséghely	2. költséghely	3. költséghely	4. költséghely
1. részfolyamat				
2. részfolyamat				
3. részfolyamat				
4. részfolyamat				
5. részfolyamat				
6. részfolyamat				

24. ábra: Folyamatrács minta

A folyamattáblák, folyamatrácsok használata a folyó szöveges leírással szemben számos előnyt rejt (például jobb áttekinthetőség, táblázatkezelő program használatával a módosítások gyorsabb átvezethetősége, matematikai-statisztikai műveletek, egyéb képletezések, szűrések lehetősége). Viszont még egy táblázatkezelő program esetén is nehézségekbe ütközhet teljes szervezeti folyamatmodellek leképezése, elemzése, áttekintése, aktualizálása.¹⁵²

A folyamatok grafikus ábrázolása számos kedvező hozadékkal bír. Miért?

¹⁵² (Bodnár and Vida, 2008): 62. o.

25. ábra: Általános folyamatábra minta¹⁵³

A **folyamatábrák** lépésről lépésre, szemléletesen mutatják egy-egy folyamat lefutását, illetőleg az esetleges elágazási pontokat, valamint a választott módszertan és informatikai megoldás függvényében a folyamatok további paraméterei is megjeleníthetők.

Vagyis a fenti ábrán szereplő mintánál részletesebben is le lehet írni a különböző szervezeti folyamatokat, megadva a folyamatábrákon (vagy külön az azt kiegészítő leírásban):

- a folyamatot végző felelős személyt/szervezeti egységet;
- az adott folyamati lépésben (például döntés-előkészítésben, egyeztetésben) részt vevő egyéb szereplő(ke)t és részvételük jellegét (információt szolgáltat, egyetértési jogot gyakorol stb.);
- a folyamati lépéshez felhasznált dokumentumot (például konkrét nyomtatványkóddal, papír/ elektronikus fájl), jelezve a dokumentum típusát is (a folyamati lépéshez inputként beérkező vagy a folyamati lépés eredményeként outputként előálló dokumentumról van-e szó);
- a folyamati lépésnél felhasználandó adatbázist, informatikai rendszert, informatikai rendszeren belüli funkciót vagy egyéb eszközt (például fax);
- a kapcsolódások jellegét a folyamat elágazásainál (például kizárólag egy irány/több irány lehetséges/valamennyi ág párhuzamosan kell, hogy lefusson);
- egyéb kiegészítő megjegyzések az adott folyamati lépés/szakasz értelmezéséhez kapcsolódóan (például kockázati jelzés, magyarázat, fogalomértelmezés, határidő/gyakorosság).

A folyamatmodellezés „feladata a jelenlegi és az elérni kívánt folyamatok grafikus ábrázolása”.¹⁵⁴ A folyamatmodellezés során tehát szemléletesen, ábrákkal mutatjuk be a részfolyamatokat vagy a tevékenységeket. Logikus, hogy a folyamatmodellezés előfeltétele, hogy a közigazgatási

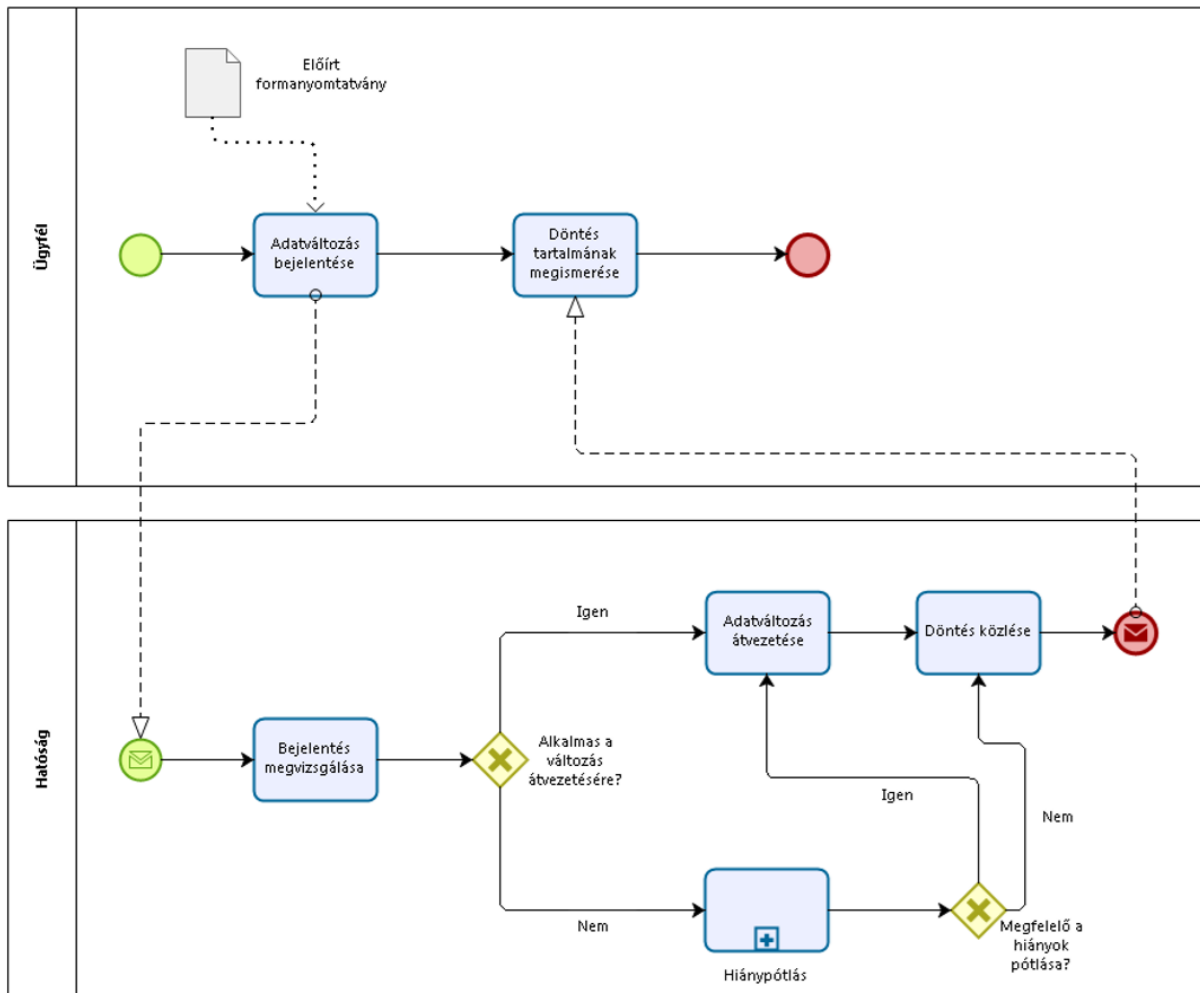
¹⁵³ BCE VTI (2012): Folyamatmenedzsment oktatási tananyag. Budapesti Corvinus Egyetem, Vezetéstudományi Intézet, Budapest.

¹⁵⁴ (BODNÁR and VIDA, 2008): 56. o.

szerv, illetőleg a vizsgálattal, folyamatfejlesztéssel érintett részterület(ek) rendelkezzen(ek) átfogó folyamatmodellel. Annak részletezése, kibontása történik meg a folyamatmodellezés során.

Az 1990-es évektől kezdve a folyamatábrázolás, -modellezés közös nyelve, szabályrendszere kapcsán több előrelépés történt. A folyamatábrák készítése már az általános irodai szoftverekkel (azok rajzelemeivel) is támogatható, de gyakorta használatos az e célra készült alkalmazás, a Microsoft Office Visio is.

Bár napjainkban sincsen egyetlen egységes, általánosan elfogadott módszertan, a folyamatok professzionális, standardizált leírására, grafikus ábrázolására, modellezésére és menedzselésére több nemzetközileg elterjedt, széles körben használt úgynevezett **leírónyelv és modellezési módszer** létezik és megoldás. Hazánkban a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács gondozásában több útmutató jelent meg, melyek a közigazgatási folyamatok, szolgáltatások felmérését, fejlesztését, elektronizálását támogatják. Az ügyintézési folyamatok leírására a **Business Process Modelling and Notation – BPMN** (üzleti folyamat modellezési és jelölési) módszertant javasolják. Ezt az üzleti szektorban már bevált módszertant és az ezt támogató különböző szoftvereket egyre szélesebb körben használják a közigazgatásban is.



26. ábra: BPMN folyamatábra – minta¹⁵⁵

¹⁵⁵ (Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács, 2015): 19. o.

A BPM folyamatábrák természetesen más struktúrájú, jóval részletesebb, bonyolultabb formákat is ölthetnek. De fontos hangsúlyozni, hogy még egy nagyon részletesen megrajzolt folyamatábra sem nyújt teljes körű információt adott közigazgatási eljárás minden aspektusáról. Például a folyamatábra nem fog választ adni arra, hogy milyen szakmai kritériumok mentén hozza meg az ügyintéző a döntést az adott közigazgatási hatósági eljárás során. Ezért a folyamatok grafikus ábrázolását célszerű szöveges vagy táblázatos leírásokkal is készíteni még.

Ma már a **korszerű folyamatmodellező és folyamatmenedzsment rendszerek adatbank-konceptióra** épülnek, vagyis nem csupán grafikus ábrázolást tudnak biztosítani, de központi adattárral rendelkeznek. A folyamatokról tárolt metaadatok, szervezeti, adatjellegű, informatikai, funkcionális stb. információk egységesen kezelhetők, így minőségi folyamat elemzéseket tesznek lehetővé. A folyamatmodellező és -menedzsment alkalmazásokkal tehát az egyedi folyamatábrákon túl a szervezet teljes folyamatmodellje integráltnak, egy informatikai rendszerben leképezhető, tervezhető és optimalizálható, kontrollálható – egységes adatbázisra építve, a különböző szervezeti szerepeknek, munkaköröknek megfelelő nézeteket kínálva, hozzákapcsolva a szervezet további informatikai rendszereihez.

6.3.3. A KÖZIGAZGATÁS FŐ FOLYAMATAINAK MEGSZERVEZÉSE

6.3.3.1. Közigazgatási alapfolyamatok, alaptevékenységek

Jelen tankönyv 2. modulja bemutatja a közigazgatási szervek alapvető típusait. Ez alapján **jellemző alaptevékenységek** lehetnek: ágazati stratégiaalkotás, koordináció, hatósági tevékenységek, közszolgáltatás szervezése, nyújtása, rendvédelmi tevékenység, rendeletalkotás.

A központi és helyi igazgatási szervek más megközelítésben

- gazdasági közigazgatási (versenyfelügyeleti, kereskedelempolitikai és fogyasztóvédelmi, statisztikai és jogharmonizációs, iparügyi és bányászati, energiaügyi, közlekedési, hírközlési, környezetvédelmi és területfejlesztési, illetőleg építésügyi igazgatási);
- humán (egészségügyi, szociális, kulturális, közművelődési és közgyűjteményi, oktatási, kutatási, technológiai, innovációs, sajtó és média) szolgáltatások igazgatásával kapcsolatos;
- valamint rendészeti és védelmi (rendészeti és honvédelmi) igazgatási feladatokat látnak el.¹⁵⁶

De szintén gyakori megragadása a közigazgatás alapvető tevékenységeinek, amikor a **közigazgatás kettős rendeltetését**: (1) a döntések előkészítése és az ezzel kapcsolatos igazgatási tevékenységeket (információk, nyilvántartások gyűjtése, rendszerezése, tervezés) és (2) a döntések végrehajtását különítik el. A döntés-előkészítést a közigazgatás szakértő apparátusa végzi (bár nem kizárólagosan). A modern és pluralista államokban ennek fontos részét képezi a tervezetek egyeztetése más közigazgatási szervekkel, de a közigazgatás szervezetrendszerén túlmutató körben is – széles társadalmi érintetti kör számára biztosítva a közügyekbe való bekapcsolódás lehetőségét.

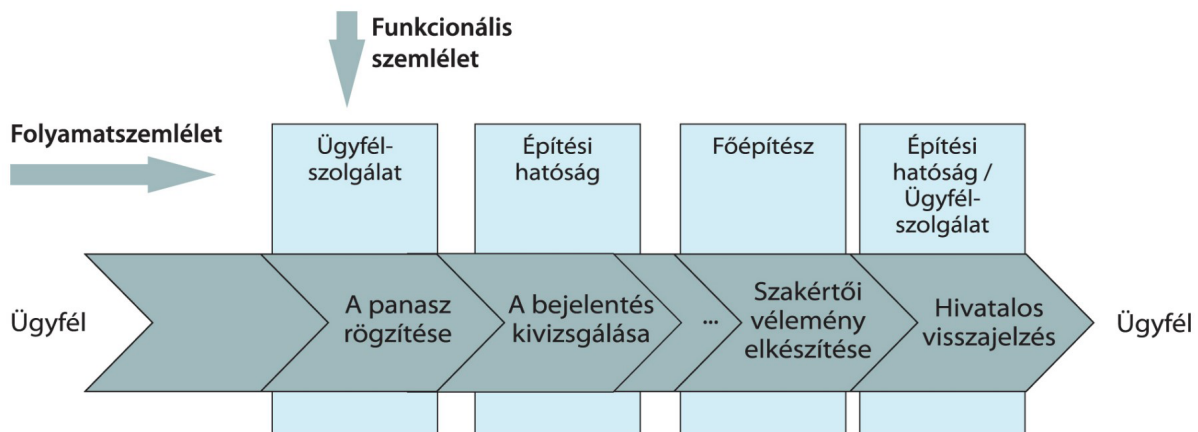
Végül, de nem utolsósorban a közigazgatási szervek feladatellátása során elmondható, hogy **közhatalmi** (jogalkotási és hatósági jogalkalmazási), **valamint közvetlen igazgatási** (szervezetrányítási, belső igazgatási, költségvetési–kincstári–vagyoni gazdálkodási és materiális) **tevékenységet végeznek**, továbbá egyes esetekben polgári és nemzetközi jogi ügyek tartozhatnak még a közigazgatási szervek feladatai közé. (A hatósági jogalkalmazásba beleértendő (1) az anyagi és más javak

¹⁵⁶ FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre (szerk.; 2006): *Közigazgatási jog – Különös rész*. Osiris Kiadó, Budapest.

biztosítása a társadalom tagjai számára, (2) a közhiteles és egyéb nyilvántartások és információs rendszerek vezetése, (3) a közigazgatási döntések meghozatala – különösen például a szabálysértések területén –, valamint (4) a szervezetek törvényességi felügyelete.)¹⁵⁷

Látható tehát, hogy a közigazgatási szervezetek összessége által végzett tevékenységek több nézőpontból vizsgálhatóak, különböző kategorizálás lehetséges. Amennyiben azonban egyedi **közigazgatási szervezet alapfolyamatait** szeretnénk meghatározni, akkor folyamatorientált szemléletben azt kell részletesen górcső alá venni, hogy **melyek az adott szervezet alapvető tevékenységei, hogyan teremt értéket ügyfelei, partnerszervezetei számára.** Ehhez a kiindulópontot a közszolgálati értéklánc korábban bemutatott modellje jelentheti. Az adott szervezet szintjén egyedileg értelmezhetjük azt is, hogy mit jelent a megteremtett érték, hogyan ragadható meg, hogyan konkretizálható.

Fontos, hogy a folyamatok, a szervezeti folyamatmodell meghatározása más gondolkodási logikát jelent, mint a szervezetekben hagyományosan meglévő funkcionális munkamegosztás, munkaszervezés. Az alapfolyamatok jellemzően horizontálisan „átszelik” a szervezeti funkciókat – mint azt a következő ábra is mutatja.



27. ábra: Funkcionális és folyamatszemplélet¹⁵⁸

Miként a korábbi definíciókból is következik: egy folyamat több szervezeti, funkcionális egységet, felelőst, de akár több közigazgatási szervet is érinthet (utóbbi kapcsán lásd a szervezeteken átívelő folyamatokkal foglalkozó alfejezetet). Ugyanakkor egy-egy szervezeti egység több működési folyamat megvalósításában is részt vehet.

A közigazgatási szervezetek alapfolyamatainak meghatározása során az értékteremtés logikus láncolatait térképezzük fel. Azonban a megvalósuló alapfolyamatok köre, ezek szakmai tartalma korántsem statikus vagy időben állandó. A közigazgatási eljárások, s ezzel együtt a közigazgatási szervezet folyamatainak változása számos okból bekövetkezhet: új/megszűnő feladatok, közigazgatási rendszeren belüli átszervezések, adott szervezeten belüli eljárási módosítások stb.

A közigazgatási szervezetek folyamatai kapcsán fontos még jelezni azt, hogy egy-egy szervezet eredeti/induló feladatköréhez képest adott időpontban ténylegesen a szervezet által végzett tevékenységek köre több okból is eltérhet. Az ezekről való döntés fontos vezetői, irányítási feladat. Számos

¹⁵⁷ BERÉNYI Sándor (2005a): A közigazgatás rendszerének alapjai. In: FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog – Általános rész*, 6. átdolgozott kiadás, Osiris Kiadó, Budapest, 19-54. o.

¹⁵⁸ Készült DOBÁK–ANTAL (2010) i. m., 152. ábra alapján.

formája lehet a tevékenységlista bővülésének/szűkülésének. Egyes tevékenységek megszüntetése/kialakítása mellett következzen néhány lehetséges, tipikus forma, változási irány:

- Átruházás/felhatalmazás: a közigazgatási jogosítványok átruházása más közigazgatási vagy egyéb szervezetre, személyre, a közérdekűség és a jogszerűség szem előtt tartásával.¹⁵⁹
- Kiszervezés/kiszervezés/vállalkozásba adás (contracting out/outsourcing): a közigazgatási szervezet egy vagy több folyamatának, részfolyamatának, tevékenységének átadása független külső szervezetnek, vállalkozónak, s ezzel párhuzamosan a korábbi belső kapacitások leépítése. Nem kevésbé lényeges az ellentétes irányt, a korábban kiszervezett tevékenységének visszaszervezését (insourcing) is megvizsgálni időszakonként.¹⁶⁰

Különböző partnerségi együttműködések a közigazgatás, közszolgálat szektorához nem tartozó szervezetekkel – a feladatok, folyamatok, finanszírozás, működési szabályok, kockázatok stb. szerződéses szabályozásával. Példaként említhető egy korábbi alfejezetben már szerepelt PPP (public–private partnership) konstrukció.

6.3.3.2. Támogató folyamatok

Míg az alapfolyamatok elsődlegesen külső, ügyfél-fókusszal rendelkeznek, addig a szervezetek támogató folyamatai inkább belülről mutatnak: ezek a folyamatok teremtik meg az alapfolyamatok ellátásához szükséges humán, infrastrukturális, pénzügyi stb. háttérrel. Hozzájárulásuk tehát közvetett, de jelentőségük nem elhanyagolható.

A közigazgatási szervezetek egyrészt hasonló támogató folyamatokkal jellemezhetőek, mint más gazdálkodó szervezetek, másrészt egyes szervezeteknél működhetnek úgynevezett szakmai támogató folyamatok is (például amennyiben speciális technológiát használ az adott szervezet(csoport), akkor annak üzemeltetése lehet ilyen szakmai támogató folyamat: lényege, hogy az alaptevékenységhez, annak szakmai jellegéhez az általános támogató feladatoknál jobban kötődik).

A legjellemzőbb támogató folyamatok:

- gazdasági és humán adminisztráció,
- egyéb ügyvitel,
- beszerzés,
- infrastruktúra-üzemeltetés (telephelyek, gépjárművek, informatikai rendszerek stb.).

Valamennyi támogató folyamat kibontása, részletezése meghaladja jelen tankönyv kereteit – de visszautalnánk arra, hogy a folyamatok logika, hierarchia érzékeltetésére a korábbiakban már szerepelt egy munkaügyi és bérszámfejtési példa.

¹⁵⁹ BERÉNYI Sándor (2005b): A közigazgatás intézményrendszere. In: FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog – Általános rész*, 6. átdolgozott kiadás, Osiris Kiadó, Budapest, 85-124. o.

¹⁶⁰ DRÓTOS György (2000): Outsourcing: elméleti alapok, nemzetközi és hazai tapasztalatok, és egy lehetséges döntési modell. In: SZANYI Miklós és TARI Ernő (szerk.): *Külső és belső hálózatok kialakulása és működése a külföldi és hazai gyakorlatban*. Gazdasági Minisztérium, Budapest. 67-80. o.

6.3.3.3. Irányítási folyamatok, feladatok

Az irányítási folyamatok közé soroljuk jellemzően a stratégiaalkotási, a szervezettervezési és működésfejlesztési tevékenységeket, valamint a menedzsment kontroll/controlling, a gazdasági–pénzügyi irányítás, a minőségirányítás, a belső ellenőrzés, a stratégiai emberierőforrás-menedzsment és a stratégiai szemléletű informatikai menedzsment feladatait. Ezek a folyamatok egyrészt a stratégiai szintű irányítási, igazgatási feladatokat fedik le, másrészt azokat a tevékenységeket, melyek a szervezetben a különböző vezetési szinteken dolgozó vezetőket támogatják a vezetési feladatok végrehajtásában. Az utóbbi csoportba tartozó, vezetéstámogató – úgynevezett törzskari – tevékenységeket egyes esetekben önálló folyamatpárként vagy a támogató folyamatok között jelenítik meg a szervezetek folyamatmodelljeiben, így például a controllingot vagy a belső ellenőrzést. Mi a vezetéshez való szoros kapcsolódásuk, illetőleg „egybeesésük” okán az irányítási folyamatok között tárgyaljuk ezeket.

6.3.3.4. Szervezeteken átívelő folyamatok

A szervezeten átívelő folyamatok révén kapcsolódik be jellemzően az adott szervezet az ágazati hálózatokba. Ez jelenthet informatikai rendszerekhez, adathálózatokhoz való kapcsolódást, de akár szabályozási vagy teljesítményjelentéseken keresztüli kapcsolatot is.

A szervezeteken átívelő folyamatok értelmezhetőek vertikálisan (például fölérendelt [felügyeleti] szervekkel való együttműködés, alárendelt [felügyelt] szervezetekhez való kapcsolódás) és horizontálisan (például hasonló vagy kapcsolódó alaptevékenységet végző közigazgatási szervekkel való együttműködés, információcsere, folyamati input/output kapcsolat).

Számos szervezeti csoport kapcsán elemezhető az egyes intézményeken átnyúló folyamatok. Általánosságban ide tartoznak az olyan irányítási jellegű tevékenységek, mint például a fejezeti és intézményi szintű költségvetés-tervezés, beszámolás, zárszámadás folyamatai. Szintén ide sorolhatók az ágazati finanszírozási, valamint a szakmai és pénzügyi monitoring, illetőleg controlling folyamatok is. (Az irányítási folyamatokkal, vezetési kérdésekkel részletesebben a szakvizsga megfelelő tanrészre foglalkozik.) A különböző intézménycsoportok és tevékenységi körök világából is számos sajátos példa lenne említhető még a szervezeteken átnyúló folyamatokra. Végül, de korántsem utolsósorban érdemes még megemlíteni egy példát: a közigazgatási hierarchia csúcán zajló jogszabály-előkészítést, illetve egyéb kormány-előterjesztésekhez kapcsolódó egyeztetések kérdéskörét¹⁶¹. Ez valamennyi közigazgatási részterület számára releváns témakör, nemzetgazdasági és társadalmi szempontból is jelentős, ráirányítja a figyelmet a szakpolitika-alkotás és -megvalósítás egyes kérdéseire. Miután hazánk az Európai Unió tagja, így ezen folyamatok esetében gyakorta a nemzeti szint felett/ mellett is megjelennek további folyamati szereplők, szakaszok, illetve a folyamatokra vonatkozó nemzetközi szabályozási keretek, előírások.

A szervezeteken átívelő folyamatok jellege, köre ágazatonként változó lehet. Ugyanakkor a szervezetek közötti együttműködés, az összekapcsolódás ma már jellemzően informatikai rendszereken keresztül valósul meg. Ezek kiépítésénél igen lényeges a szervezeteken túlnyúló folyamatok

¹⁶¹ A jogszabályokhoz kapcsolódó hatásvizsgálatok alapvető kereteit *A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény* határozza meg. A részletes szabályokat pedig *Az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet* hivatott megadni. (A korábbi vonatkozó 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendeletet hatályon kívül helyezték.) Bár a Magyar Program kiemelt eleme volt a hatásvizsgálati rendszer megújítása, s a hatásvizsgálati lap továbbfejlesztése mellett számos részletes módszertani háttéranyag is kidolgozásra került, napjainkban a hazai hatásvizsgálati rendszer elméleti és gyakorlati szempontból is visszafejlődést mutat.

megfelelő feltérképezése és tudatos leképezése. Szintén fontos, hogy mind az informatikai rendszerek kialakítása, mind pedig folyamatos működtetése során biztosított legyen a rendszerben közösen használt úgynevezett törzsadatok, valamint a különféle azonosítók egységes, átgondolt kezelése. Ezekkel a kérdéskörökkel az e-közigazgatással foglalkozó alfejezetben még foglalkozunk majd.

6.3.4. AZ E-KÖZIGAZGATÁS

6.3.4.1. Az e-közigazgatás alapjai

A közigazgatási szervek nemzetgazdasági szinten is kiemelkedő volumenű és komplexitású információs vagyont kezelnek, számtalan, információkon alapuló szolgáltatást nyújtanak, és eljárást teljesítenek, illetve jelentős informatikai rendszereket működtetnek.

A nemzeti kormányzatok, közigazgatási rendszerek a XX. század második felében különböző jelleggel és mértékben, de egyre inkább bővülő, fejlődő módon használtak számítógépeket, informatikai rendszereket – például adatfeldolgozási, -tárolási feladataik támogatására. Az 1990-es évektől számottevő minőségi és mennyiségi fejlődés indult meg e téren.

Hasonlóan a vállalatokhoz, a közigazgatási szervek működési folyamatainak informatikai támogatása terén is előrelépések történtek az 1990-es évektől kezdve. Ebben az időszakban a hatékonysági kérdések mellett a közigazgatási szervek szolgáltatásainál, eljárásainál is egyre hangsúlyosabbá váltak a minőségi és eredményességi szempontok. Miként a sikeres vezetési és szervezési módszerekből, úgy a versenyszféra dinamikusan fejlődő informatikai és telekommunikációs megoldásai közül is többet adaptáltak a közigazgatási intézmények – kisebb vagy inkább nagyobb fáziskéséssel. De az üzleti szektor nem csupán a szolgáltatások – és a mögöttes folyamatok – elektronizálásában mutatott példát a közigazgatási szervek számára, hanem az informatikai eszközpark és rendszerek menedzsmentje tekintetében is.

Továbbá az 1990-es években kezdtek el a közigazgatási szervek az internet, a világháló adta lehetőségeket kiaknázva információt, majd pedig szolgáltatásokat nyújtani az állampolgárok és a különféle szervezetek számára. Az elektronikus közigazgatás megkerülhetetlen fogalomává vált e területen.

Az e-közigazgatási rendszerek kialakítása és továbbfejlesztése alapvetően átalakítja és meghatározza a közigazgatás működési folyamatainak jellegét és irányítását. A következőkben tehát az e-közigazgatás több szempontú értelmezését mutatjuk be. (A tananyagunk tehát nem része a közigazgatási információtechnológia, információrendszerek és információmenedzsment teljes körű elemzése.)

Gyakran hallhatjuk, hogy napjainkban az információs társadalom korát éljük. Az **információs társadalom** olyan új társadalmi együttélési forma, melyben az infokommunikációs eszközök (például egyre gyorsabb számítógépek, mobiltelefonok, digitális tévénézés), az eszközökhöz rendelt tartalom, az ezeket működtetni képes ismeret olyan tudást, majd innovációt generál, mely katalizálja és újraszervezi a gazdasági-társadalmi és kulturális folyamatokat (a társadalmi egyenlőtlenségek sajnálatos újratermelése mellett), s ezekhez **az államtól új tartalmi és formai szabályozást és igazgatást követel.** A közigazgatás előtt álló kihívásokat az e-közigazgatás tágran értelmezett eszközrendszere révén (is) kezelhetjük (vezetési-szervezési módszerei, technológiai megoldásai, új jogi szabályozása által), új alapokra helyezve a közigazgatást.

Mit is takar az e-közigazgatás kifejezés? **Az e-közigazgatás a közszektor kapcsolatrendszerének tudásalapú átalakítását és racionalizált, szolgáltató jellegű újrászervezését jelenti, az infokommunikációs technológiai alkalmazások közműszerű használata révén.**¹⁶² A tudásalapú átalakítás egyrészt arra utal, hogy az új e-közigazgatási rendszerek feladata tudásmenedzsment jellegű, hiszen a megfelelő információt, tudást kell eljuttatniuk a megfelelő személynek a megfelelő időpontban és formában. Másrészt az e-közigazgatási rendszerek megtervezése, kialakítása, működtetése és fejlesztése komplex, tudásintenzív tevékenység – a résztvevő közigazgatási munkatársaktól a korábbinál nagyobb mértékű önállóságot, aktivitást, szélesebb körű kompetenciákat igényel. Harmadrészt az e-közigazgatási rendszerek a közigazgatás adat-, információ és tudástárait újítják meg, a korszerű informatika adta lehetőségekkel – de nem csupán a meglévő állományok kerülnek át a digitális térbe, de a rendszerek funkciói és együttműködése révén új információk, tudáselemek lesznek kinyerhetőek. Az átszervezés racionális és szolgáltató jelleggel bír. Végezetül a közműszerűség a használat széles körű elterjedésére és méretére (vagyis a tömegigények kielégítésére), valamint professzionalitására, szabályozottságára és modernitására utal.

Az e-közigazgatás kiterjed mind az állampolgárokat, mind az üzleti és a nonprofit szektor szervezeteit érintő ügykörökre, továbbá magában foglalja a közigazgatás szervezetei közötti kapcsolódásokat is. Az e-közigazgatás továbbá nem áll meg az országhatároknál, hanem más országok állampolgárai, szervezetei, de akár az államoktól elkülönülő nemzetközi intézmények, szervezetek is partnerei, ügyfelei lehetnek.

6.3.4.2. Gyakorlati példák, tapasztalatok

Az e-közigazgatás végterméke valamilyen elektronizált, digitális közigazgatási szolgáltatás, eljárás. De mégis melyek a legfajszínűsabb ügytípusok – s hogyan áll hazánk a közigazgatás elektronizálása terén?

Az évezred elején az Európai Unió vezetése a tagállamokkal egyeztetve meghatározta a 20 leggyakrabban igénybe vett elektronizálható közszolgálati, közigazgatási eljárást. Ez az úgynevezett **Common List of Basic Public Services (CLBPS)** – vagy gyakorta használt rövidítésével: a „Common List” vagy a **20-as lista**. A 20 tételből 12 állampolgárokat, 8 pedig vállalkozásokat érintő ügytípust takar.

Példaként említhetőek

- a költségvetési bevételt eredményező ügyek, eljárások (pl. jövedelemadó, járulékok, társasági adó, ÁFA kapcsán);
- a nyilvántartások vezetésével és a kapcsolódó statisztikai adatszolgáltatásokkal összefüggő kérdések (pl. születés, házasság, gépjármű, céges adatok kapcsán);
- az állampolgárok vagy a vállalkozások számára segítséget jelentő közigazgatási folyamatok (pl. egészségbiztosítás, álláskeresés, családtámogatás, rendőrségi bejelentés, közbeszerzések kapcsán);
- továbbá az igazolványokkal és engedélyekkel kapcsolatos eljárások (pl. útlevél, gépjármű, építés, környezetvédelem kapcsán).

¹⁶² BUDAI, B.B. (2009): *Az e-közigazgatás elmélete*. Akadémiai Kiadó, Budapest. 43. o.

A "Common List"-en szereplő ügytípusok kapcsán az EU rendszeresen vizsgálja, hogy az egyes tagországok az elektronizálás milyen szintjét valósították meg. Mit jelent az, hogy különböző szintet ér el egy közigazgatási folyamat elektronizáltsága? A szakirodalom tipikusan az alábbi szinteket különbözteti el:

- Az első szint az információnyújtás elektronikus módja, ilyen például, ha valamely minisztérium honlapján lehet tájékozódni a nyitvatartási időről és az ügyintézés módjáról.
- A második szint az egyirányú kapcsolat, vagyis amikor elektronikusan letölthetők az ügyintézéshez szükséges nyomtatványok.
- A harmadik szinten megjelenik az interaktivitás, vagyis on-line módon kitölthetők az űrlapok, beleértve a hitelesítést. Mivel az illetékek befizetését ez a szint nem teszi lehetővé, az ügyfél egyszeri megjelenése továbbra is szükséges.
- A negyedik szinten, melyet a tranzakció névvel jeleznek, a teljes ügymenet elektronizált, beleértve az illetékek lerovását is.
- Az utóbbi időben pedig bizonyos szolgáltatások esetében megjelent az ötödik szint, a personalizáció, ami lehetővé tesz bizonyos automatizálást, így például ha az adott kormány-szervnek rendelkezésére állnak más adminisztratív forrásból az állampolgár meghatározott adatai, azokat már eleve feltüntetik a személyre szabott űrlapban, s az állampolgárnak ezeket nem kell újra beírnia.

A **digitális állam**, illetve az e-közigazgatás fejlesztése mind nemzeti szinten, mind pedig az Európai Unió szintjén kiemelten kezelt prioritás.

Az Európai Bizottság 2015-től kezdve a digitális gazdaság és társadalom fejlettségét mérő, ún. DESI-mutató segítségével értékelté évente a tagállamok helyzetét és előrehaladását e téren.

A DESI-mutatót több alindexre, részterületi értékelésre támaszkodva határozták meg. Elsődlegesen a következő kérdésköröket vizsgálták:

- hálózati kapcsolat minősége (vagyis a széles sávú hálózatok elérhetősége);
- humán tőke felkészültsége (vagyis a digitális készségek, szakképzettségek megléte, aránya a lakosság körében);
- internethasználat (online tartalmak fogyasztása, kommunikáció és elektronikus tranzakciók használata);
- digitális technológiák integráltsága a vállalatok működésébe;
- valamint a digitális közszolgáltatások színvonala.

A 2020-as évtized elején az Európai Parlament és a Tanács határozatban rendelkezett az ún. **Digitális évtized 2030 szakpolitikai program** kialakításáról.

Továbbá a „**Digitális iránytű 2030-ig: a digitális évtized megvalósításának európai módja**” című közleményében a Bizottság felvázolta a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó jövőképét, vagyis azt, hogy a polgárok és a vállalkozások szerepvállalása révén miként történhet meg az Európai Unióban a digitális átalakulás „a digitális évtized” során.

Kimondták, hogy a gazdaság és a társadalom digitális átalakulásához vezető uniós útnak hozzá kell járulnia a dinamikus, erőforrás-hatékony és méltányos uniós gazdasághoz és társadalomhoz.

A 2030 Digitális Évtized program négy pillér mentén fogalmazta meg célkitűzéseit:

1. a digitális készségek fejlesztése,
2. a digitális infrastruktúra fejlesztése,
3. a vállalkozások digitalizációja, ezen belül a mesterséges intelligencia használata
4. és a közszolgáltatások digitalizálása.

A közszolgáltatások digitalizálása kapcsán a cél az, hogy a kulcsfontosságú közszolgáltatások 100%-a elérhető legyen online, továbbá mindenki hozzáférhessen digitálisan az egészségügyi adataihoz, valamint rendelkezhessen biztonságos elektronikus azonosítással (eID).

Első alkalommal 2023 őszén készült el egy átfogó Uniós elemzés arra vonatkozóan, hogy a tagállamok miként teljesítik a fenti célkitűzéseket, illetve hogy az egyes országok, valamint az Európai Unió egésze szintjén milyen konkrét fejlesztési irányok javasolhatók. (A korábban használt DESI-mutatót beépítették az új értékelési rendszerbe.)

A Magyarországról készült országjelentés kiemeli, hogy a Magyar Kormány 2022 decemberében elfogadta a Nemzeti Digitalizációs Stratégia 2022-2030 c. programot, mely meghatározza a következő időszakra vonatkozó digitális célokat, prioritásokat és fejlesztési irányokat. (E stratégiával a későbbiekben még foglalkozunk.)

A jelenlegi helyzetet értékelve az országjelentés az alábbiakat állapítja meg:

1. **A digitális képességek kapcsán** kiemelendő, hogy hazánkban a lakosság az EU átlagához hasonló mértékben használja az internetet (csaknem 90%). Bővítendő még az alapszintet meghaladó digitális képességekkel rendelkezők számaránya, valamint még több infokommunikációs (IKT) szakemberre lenne szükség.
2. **A digitális infrastruktúrák rendelkezésre állása és fejlődése kapcsán** hazánk továbbra is kedvezően teljesít, számos kérdéskörben az EU átlagát is meghaladó szintet ér el. Fontos érték például az 5G hálózatok folyamatban lévő fejlesztése.
3. **A vállalkozások digitális működése, fejlődése kapcsán** alapvető kihívások állnak Magyarország előtt. Elsődleges cél az EU átlaghoz való felzárkózás. Fontos fejlesztési irány a kis- és középvállalkozások digitális felkészültségének javítása, valamint a korszerű technológiák (pl. mesterséges intelligencia) alkalmazása.
4. **A közszolgáltatások digitalizáltsági szintjét mérő mutatókban** az EU átlag felett teljesít Magyarország az e-közigazgatást használók számaránya, illetve az e-egészségügyi adatokhoz való hozzáférés tekintetében, de fejlesztendő még az állampolgároknak és vállalkozásoknak nyújtott elektronikus szolgáltatások köre és minősége.

A közigazgatás folyamatainak digitális irányban történő továbbfejlesztése nem csupán számítógépes megoldások alkalmazását jelenti. Egyre lényegesebbé válnak a mobil telefonok (vagy akár tabletek, PDA-k, vezeték nélküli hálózatok) lehetőségeit kiaknázó **m-közigazgatási alkalmazások**.

Az e-kormányzati, e-közszolgálati rendszerek számos nem-online, nem-internet-alapú iránnyal is rendelkeznek, így például megemlíthetőek a különféle elektronikus azonosító- és okoskártyák, a nyomkövető, zártláncú, RFID-s vagy éppen biometrikus rendszerek.

Az e-ügyintézési rendszerek fejlesztése hagyományosan a front office közigazgatási, közszolgálati tevékenységek, folyamatok elektronizálását, illetőleg kedvező esetben optimalizálását, újratervezését jelentette a korszerű infokommunikációs eszközök segítségével. Viszont könnyen belátható, hogy a back office területet sem szabad elhanyagolni akkor, ha számottevő, fenntartható hatékonyságjavulást, valamint minőségi megújulást szeretnénk elérni a közigazgatás működésében. Hiszen egyrészt a front office területen végzett munka gyakorta back office tevékenységekkel kiegészülve válik egy teljes közigazgatási szolgáltatási folyamattá. Másrészt a back office működés támogatja, illetőleg jelöli ki több szempontból a front office működésének kereteit, ezért is fontos kellő összehangolásuk, összekapcsolásuk a működési modellek szintjén. Harmadrészt a modern infokommunikációs technológiák, alkalmazások a back office területen is számottevő javulást hozhatnak a

munkaráfordítás, az átfutási idők, a minőség tekintetében, így célszerű itt is kiaknázni a technikai fejlődésből adódó lehetőségeket.¹⁶³

Napjainkban a rendelkezésre álló informatikai és telekommunikációs technológiák, valamint a digitális korszak és az információs társadalom jelenségei egyaránt teremtenek lehetőséget és hoznak kezelendő kockázatokat, kihívásokat az államigazgatás szervezetei, vezetői számára. Példaként említhető fogalmak, kihívások e témakörben: digitális írástudás kiterjesztése, digitális egyenlőtlenség kezelése, információbiztonság megteremtése, egyes felhasználói csoportok (például kiskorúak, fogyatékkal élők) kiemelt védelme, támogatása.

6.3.4.3. Szabályozási keretek

A közigazgatási folyamatok elektronizálásához keretet ad a hatályos szabályozási környezet. A közigazgatási eljárásjogi szabályozás alapját az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) adja. Az Ákr. által képviselt szemlélet, a megjelenő jogszabályi változások még inkább megerősítik az e-közigazgatási megoldások fejlesztésének szükségességét és fontosságát a hazai közigazgatás rendszerében.

Az e-közigazgatás fejlődése szempontjából lényeges lépés volt, amikor az ezredforduló után először mondta ki jogszabály azt, hogy a közigazgatási ügyek elektronikusan is intézhetőek. A következő változás 2010 után a szolgáltatás alapú szemlélet – és az ehhez kapcsolódó új fogalmak: a SZEÜSZ-ök és a KEÜSZ-ök – bevezetése volt. A **SZEÜSZ-ök**, vagyis a **szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások** az elektronikus ügyintézési rendszerek építőkövei. Például egy SZEÜSZ lehet egy olyan informatikai alkalmazás, mely elektronikus azonosítást biztosít az állampolgárok számára. De SZEÜSZ-ök lehetnek olyan alkalmazások, melyek biztonságos elektronikus fizetést vagy kézbesítést, mások elektronikus iratok hiteles papír alapú irattá való konvertálását vagy elektronikus adatbázisokhoz, nyilvántartásokhoz való hozzáférést biztosítanak. Vannak olyan szolgáltatások, SZEÜSZ-ök, melyeket az állam központilag, állami szolgáltató révén és ingyenesen biztosít, ezek az úgynevezett **KEÜSZ-ök**, vagyis a **központi elektronikus ügyintézési szolgáltatások**.¹⁶⁴

A SZEÜSZ-ök bevezetése, használata mögötti megfontolás az, hogy a közigazgatási folyamatokban, eljárásokban számos ponton azonos / hasonló részfolyamatokat, eljárási elemeket, feladatokat találunk. Egyrészt különböző hatóságoknál hasonlóan történhet a fellebezés vagy a hiánypótlás lebonyolítása, másrészt hasonló teendők jelennek meg afolyamatoknál: azonosítani kell az ügyfelet, fogadni kell tőle iratokat, befizetést, kézbesíteni kell felé stb. Ezért célszerű, hatékony és biztonságos megoldás állami szinten, ha az ilyen tevékenységek támogatására egységes, bizonyos esetekben központi informatikai rendszereket, szoftvereket, alkalmazásokat biztosítanak a közigazgatási szervezetek számára.

Egy elektronikus ügyintézés biztosítására kötelezett hivatal tehát egy saját közigazgatási eljárásának elektronikus formáját felépítheti úgy, hogy felhasználja például a megfelelő azonosítási vagy díjfizetési SZEÜSZ-öket/KEÜSZ-öket, s ezekből, mint építőkövekből, valamint ahol szükséges, további egyedi, helyi fejlesztésekből állítja össze e-ügyintézési informatikai rendszerét. A SZEÜSZ-ök, KEÜSZ-ök felhasználása azt jelenti, hogy egyrészt az adott közigazgatási hivatal és a SZEÜSZ-t/KEÜSZ-t nyújtó szervezet között szolgáltatási szerződés jön létre, másrészt pedig

¹⁶³ United Nations Public Administration Network, n.a. Electronic Government – Front-Office, United Nations Public Administration Network, n.a. Electronic Government – Back-Office

¹⁶⁴ (Képviselői Információs Szolgálat, 2015)

a hivatal saját informatikai rendszere interfészen keresztül kapcsolódik, cserél adatot és működik együtt a szolgáltatást / SZEÜSZ / KEÜSZ alkalmazást nyújtó szolgáltató megfelelő alkalmazásával, programjával, rendszerével.

A hazai e-közigazgatás további alapvető szabályozási eleme **Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (E-ügyintézési tv.)**. E törvény célja az elektronikus ügyintézés előmozdítása, ennek érdekében:

- segíti és előírja, hogy az ügyfelekkel számos közigazgatási és közszolgáltató szervezet elektronikusan tartson kapcsolatot, működjön együtt;
- előmozdítja, hogy az ilyen szervek, szervezetek között is elektronikusan történjen az információcsere;
- továbbá technikai és jogi oldalról szabályozva megalapozza korszerű elektronikus ügyintézés biztosító információs rendszerek létrehozását, összekapcsolását, a meglévő rendszerek megfelelő továbbfejlesztését.

Fontos napi gyakorlati kérdést szabályoz a törvény akkor, amikor rögzíti, hogy a egy közfeladatot ellátó szerv a saját elektronikus iratáról miként állíthat ki hiteles másolatot.

A törvény kimondja továbbá, hogy – eltérő jogszabályi rendelkezés hiányában – az ügyfelek jogosultak az elektronikus ügyintézés biztosító szerv előtt ügyeik intézése során ügyintézési cselekményeiket elektronikus úton végezni, nyilatkozatait elektronikus úton megtenni.¹⁶⁵

A törvény szerint elektronikus ügyintézés biztosító szervek: az államigazgatási szervek, a helyi önkormányzat, a törvény vagy kormányrendelet által közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására feljogosított egyéb jogalanyok, az Országos Bírósági Hivatal és a bíróságok, az alapvető jogok biztosa, az ügyészség, a közjegyzők, a bírósági végrehajtók, a hegyközségek kivételével a köztestületek, a közüzemi szolgáltatók, a törvényben vagy kormányrendeletben elektronikus ügyintézésre kötelezett közfeladatot ellátó vagy közszolgáltatást nyújtó jogalanyok, valamint további, önkéntesen csatlakozó jogalanyok.^{166 167}

Az elektronikus ügyintézés biztosító szervek **2018. január 1. napjától** kötelesek az ügyek elektronikus intézését a törvényben meghatározottak szerint biztosítani. 2018. január 1-től lép életbe az informatikai rendszerek közötti együttműködés biztosításának kötelezettsége is az érintett szervezeteknél.

Szintén ez a törvény biztosítja az úgynevezett bizalmi szolgáltatásokkal kapcsolatos jogharmonizációt az Európai Unió vonatkozó szabályozásával.

A **bizalmi szolgáltatások** rendszerint díjazás ellenében nyújtott, az alábbiakból álló elektronikus szolgáltatások:

- a) elektronikus aláírások, elektronikus bélyegzők vagy elektronikus időbélyegzők, ajánlott elektronikus kézbesítési szolgáltatások, valamint az ilyen szolgáltatásokhoz kapcsolódó tanúsítványok létrehozása, ellenőrzése és érvényesítése; vagy
- b) weboldal-hitelesítő tanúsítványok létrehozása, ellenőrzése és érvényesítése; vagy
- c) elektronikus aláírások, bélyegzők vagy az ilyen szolgáltatásokhoz kapcsolódó tanúsítványok megőrzése.

¹⁶⁵ 2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól, 2015. évi CCXXII. törvény 8. § (1)

¹⁶⁶ 2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól,

¹⁶⁷ 2015. évi CCXXII. törvény 1. § (17)

Ezek kapcsán az új szabály lényege, hogy **egy tagállamban egy közigazgatási eljárásnál el kell fogadni egy másik tagállamban kibocsátott elektronikus azonosító eszköz, aláírás, bélyegző alkalmazását, amennyiben utóbbiak kapcsán a jogszabályban előírt regisztrációs, közzétételi és biztonsági szintek szerinti előírások teljesülnek.**

2018. május 25-én hatályba lépett az Európai Parlament és a Tanács új általános adatvédelmi rendelete (rövidítése: **GDPR**),¹⁶⁸ mely napjaink technológiai, társadalmi és gazdasági környezetének megfelelő szabályozási kereteket nyújt a személyes adatok szigorúbb védelme és a vállalkozások egyenlő versenyfeltételeinek biztosítása kapcsán.

A rendelet az EU-ban lévő magánszemélyek személyes adatainak magánszemély, vállalkozás vagy egyéb szervezet által történő kezelését szabályozza. Az adatkezelés fogalmába beleértendő az adatgyűjtés és -rögzítés, a rendszerezés, a tagolás, a tárolás, az átalakítás vagy a megváltoztatás, a lekérdezés, a betekintés, a felhasználás, a közlés továbbítás, terjesztés vagy egyéb módon történő hozzáférhetővé tétel útján, az összehangolás vagy összekapcsolás, a korlátozás, a törlés, illetve a megsemmisítés. Az adatkezelés történhet automatizáltan és manuálisan egyaránt.¹⁶⁹

A közigazgatási szerveknek is meg kell felelni a rendelet előírásainak, amikor magánszemélyhez kapcsolódó személyes adatokat kezelnek. A nemzeti jogszabályok kidolgozásánál, a közigazgatási szervezet belső működése során, az informatikai rendszerek működtetése és fejlesztése kapcsán, illetőleg az esetleges adatvédelmi incidensek esetén is követni kell a rendelet átfogó elveit és be kell tartani tételes előírásait.

Országunként egy adatvédelmi hatóság örökdik a rendeletben szereplő előírások, szabályok betartásán, tekintettel a hatályos és kapcsolódó nemzeti adatvédelmi szabályozásokra is. Hazánkban a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság látja el ezen feladatokat, honlapján elérhetőek a hatályos szabályozási anyagok, további iránymutatások és útmutatók.¹⁷⁰

További alapvető szabályozási kereteket jelöl ki és elvárásokat fogalmaz meg Az elektronikus ügyintézés részletszabályairól szóló 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet.

6.3.5. STRATÉGIAI KIHÍVÁSOK, FEJLESZTÉSI IRÁNYOK, KERETEK

A közigazgatás egyes szervezeteinek és egész szervezetrendszerének struktúrája, működési folyamatai a hosszú távú stratégiai célok elérését hivatottak szolgálni. Ezért amikor a közigazgatási folyamatokkal megszervezésével, fejlesztésével kapcsolatos támpontokat keressünk, akkor célszerű figyelmünket először a közigazgatás fejlesztését célzó stratégiákra, alapvető dokumentumokra irányítani. Ezen dokumentumok azért is szolgálnak jó kiindulópontként, mert jellemzően a jelenlegi helyzet értékelését és a célok, fejlesztési tervek kijelölését egyaránt tartalmazzák.¹⁷¹

A stratégiai tervezés és irányítás kereteit jelöli ki A kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet, meghatározza a stratégiai tervdokumentumok előkészítésére,

¹⁶⁸ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU) 2016/679 RENDELETE (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet)

¹⁶⁹ Európai Bizottság: Az uniós adatvédelmi szabályok reformja, link: https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/reform_hu

¹⁷⁰ Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, link: <https://www.naih.hu/felkeszueles-az-adatvedelmi-rendelet-alkalmazasara.html>

¹⁷¹ A helyzetértékelést és a céljelölést nem különítjük el szigorúan egymástól, mert egyrészt vannak olyan trendek, melyek hosszabb időszakra vonatkozóan is meghatározóak, másrészt jelen tananyag nem adott időpillanatra, hanem adott időszakhoz kapcsolódóan kíván információkat nyújtani, tudást közvetíteni.

társadalmi véleményezésére, elfogadására, közzétételére, megvalósítására, nyomon követésére, valamint előzetes, közbenső és utólagos értékelésére, továbbá felülvizsgálatára vonatkozó követelményeket.

Az 1/2014. (I. 3.) OGY határozat a **Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepcióról**, illetőleg maga a fejlesztési koncepció magas szinten kijelöli és összegzi az általános nemzeti, a területi és a szakpolitikai fejlesztési célokat és igényeket, valamint átfogó horizontális szempontokat, prioritásokat határoz meg. A koncepció megállapítja, hogy bár számos törekvés volt a rendszerváltás óta a közigazgatás fejlesztésére, a részsikerek ellenére megítélése és hatékonysága számottevően nem javult. A jelenlegi kormányzat célja a közbizalom helyreállítása, a közigazgatás hatékonyságának és eredményességének számottevő javítása, szervezetrendszerének és működésének megújítása, valamint a közigazgatási humán erőforrás menedzsment fejlesztése. Az elmúlt években elindított, a közigazgatási folyamatokat, működést érintő jelentős változások finomhangolása, optimalizálása mellett alapvető cél az ügyfélbarát működés, a hatékonyság növelése és a korszerű elektronikus ügyintézés kiterjesztése.

Az Európai Unió 2014-ben indult 7 éves költségvetési ciklusa 2020-ban ért véget.

Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014-2020-as fejlesztési időszakra – összhangban az Uniós kohéziós politikával – célul tűzte ki az intézményi kapacitások és a közigazgatás hatékonyságának javítását. Ennek keretében a működési folyamatokat érintően például az alábbiakat fogalmazza meg:

- hatósági eljárások egyszerűsítése, racionalizálása, ügyfélcentrikus, élethelyzet alapú megszervezése;
- a folyamatok optimalizálása révén a közigazgatás rendszer szintű hatékonyságának növelése, az ügyfelek költségeinek, időráfordításának csökkentése;
- a közigazgatási folyamatoknál az elektronizált szolgáltatások számának, az elektronizáltság szintjének, kiterjedésének növelése, valamint az adatbázisok és rendszerek közötti együttműködés (interoperabilitás) fejlesztése;

Emellett cél az információs és kommunikációs technológiákhoz való hozzáférés, azok használatának és minőségének javítása, s ehhez kapcsolódóan is hangsúlyozzák az e-közigazgatási fejlesztések fontosságát.

*A közigazgatási folyamatok megszervezésénél, elektronizálásánál egyre gyakrabban megjelent elvárás, hogy az **ügyfél élethelyzetének** figyelembe vételével történjen ez. Az "élethelyzet egy olyan, a mindennapi életben meghatározott szituáció, amelyben az ügyfélnek az életében bekövetkezett esemény kapcsán egy vagy több, az eseményhez kapcsolódó ügyet kell elintéznie, akár több szervnél is"¹⁷². Példa lehet erre: gyermek születése, jármű vagy ingatlan vásárlása. Az élethelyzet alapú e-közigazgatási fejlesztések komoly szakmai kihívást és szemléletváltást jelentenek, hiszen az ügyfél helyzetéből és ismereteiből kiindulva kell újragondolni, elektronikusan leképezni és összefogni közigazgatási és egyéb ügyek (például közmű-szolgáltatások) folyamatait.*

A magyar közigazgatás egészének fejlesztési tervét összegzi a **Közigazgatás- és Köszolgáltatásfejlesztési Stratégia**, mely szintén a 2014-2020-as időszakra vonatkozik. Központi célként fogalmazódik meg a szolgáltató állam létrehozása, mely professzionális, megbízható, költséghatékony,

¹⁷² (Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács, 2015): 82. o.

jól szervezett és ügyfélbarát, működésével segíti a gazdaság versenyképességének növekedését. Számos területen találunk a stratégiában a működési folyamatokat érintő célokat és terveket.

A Nemzeti Infokommunikációs Stratégia az infokommunikációs szektor átfogó fejlesztési terve volt a 2014–2020-as időszakra vonatkozóan.

A Magyar Kormány 2022 decemberében elfogadta a **Nemzeti Digitalizációs Stratégia 2022–2030 c. programot (NDS)**, mely meghatározza a következő időszakra vonatkozó digitális célokat, prioritásokat és fejlesztési irányokat.

A stratégia rögzíti: „Az NDS jövőképe értelmében Magyarország a digitális átalakulás szükség-szerűségét felismerve versenyképességi és modernizációs törekvéseinek középpontjába állítja a digitális gazdaságot, a digitális kompetencia fejlesztését és a digitális közszolgáltatásokat, valamint a mesterséges intelligenciára épülő és automatizációs megoldásokat. **Ennek köszönhetően célkitűzés, hogy az európai országok rangsorában 2030-ra a legjobban teljesítő tíz ország közé lépjen előre a jelenlegi 22. helyről a digitális gazdasági és társadalmi fejlettséget tekintve.** Ezen előrehaladásnak köszönhetően a digitalizáció nemzetközi szinten is kitörési pont lehet a magyar gazdaság és társadalom számára.

Ez a stratégia 4 területen rögzít digitális célkitűzéseket és hozzájuk kapcsolódó indikátorokat, továbbá kijelöli a megvalósítandó intézkedéseket.

1. Digitális infrastruktúra
2. Digitális kompetenciák
3. Digitális gazdaság
4. Digitális állam

A stratégia fontos szakmai területét képezi a Digitális Állam fejlesztése, az ennek kapcsán előírányzott főbb feladatok az alábbiak:

- A központi és területi közigazgatás, illetve a szakrendszerek összehangolt, felhasználóbarát digitális fejlesztése, hazai és nemzetközi e-közigazgatási rendszerek és nyilvántartások együttműködésének fejlesztése (interoperabilitás), közigazgatásban dolgozók digitális kompetenciájának fejlesztése. További intelligens űrlapok, automatikus döntéshozatali eljárások kialakítása.
- Adataalapú állam/közigazgatás megteremtése: nemzeti adatvagyonhoz kapcsolódó infrastruktúrális, szolgáltatási, biztonsági fejlesztések.
- Okos települések és térségek fejlesztése, helyi digitális közszolgáltatások kialakításának és működtetésének támogatása.
- Kormányzati elektronikus szolgáltatások információbiztonságának növelése, az információ- és kiberbiztonsági intézményrendszer és infrastruktúra fejlesztése.
- Közszolgáltatások digitális fejlesztése, kiemelten is egészségügyi, továbbá kulturális, közlekedési, energetikai, környezeti, szociális és sport területeken.

Az Európai Unióból érkező kohéziós források felhasználásának stratégiai tervét 2014 és 2020 között a Széchenyi 2020 program rögzítette.

A 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó célokat és terveket a Széchenyi Terv Plusz program határozza meg. A hazai társfinanszírozással együtt a rendelkezésre álló keret hozzávetőleg 9 500 milliárd Ft.

A program legfontosabb célja, hogy 2030-ra Magyarország az Európai Unió 5 legelhetőbb országa közé tartozzon. Ennek érdekében a felhasználható forrásokat elsősorban a gazdaságélénkítésre, a kis- és középvállalkozások támogatására, a magyar települések erősítésére, valamint a kutatás, fejlesztés és innovációs célú beruházásokra fordítjuk.

A Széchenyi Terv Plusz programhoz 8 operatív program tartozik. Ezek közül a **Digitális Megújulás Operatív Program** foglalkozik – egyebek mellett – a **digitális közszolgáltatások** fejlesztésével. Ennek részeként

- az elektronikus azonosítási és bizalmi szolgáltatások fejlesztésével;
- az elektronikus ügyintézési felületek korszerűsítésével, idő- és térfüggetlen digitális ügyintézéshez való hozzájárulás révén;
- a központi nyilvántartások szolgáltatási képességének fejlesztésével;
- a fejlett technológián alapuló adminisztrációs folyamatok és elektronikus szolgáltatások fejlesztésével;
- a nyilvántartások, szakrendszerek közötti együttműködés, Egységes Digitális Kapu fejlesztésével,
- valamint a közszféra adatvagyon kiaknázását szolgáló fejlesztésekkel.

Szorosan e témakörhöz kapcsolódik még az ún. **Nemzeti Elektronikus Közigazgatási Stratégia 2022–2030** is. E dokumentum 7 kiemelt beavatkozási, fejlesztési területet azonosít:

1. Elektronikus azonosítási és bizalmi szolgáltatások fejlesztése
2. Elektronikus ügyintézési felületek korszerűsítése
3. Az állampolgár és állam közötti idő- és térfüggetlen digitális ügyintézését kiszolgáló rendszerek fejlesztése
4. Központi nyilvántartások szolgáltatási képességének fejlesztése
5. Fejlett technológián alapuló adminisztrációs folyamatok és elektronikus szolgáltatások fejlesztése
6. A nyilvántartások és szakrendszerek közötti együttműködés fejlesztése
7. Az evidencia-alapú kormányzati döntéshozatal és a közszféra adatok újrafelhasználása

A fenti területek kijelölésénél a stratégia megalkotói építettek a korábbi évek nemzetközi elemzéseire, DESI-értékeléseire is.

Magyarország 2023. évi Nemzeti Reform Programja (NRP) átfogóan és stratégiaileg mutatja be a kormány terveit Magyarország legfőbb gazdasági és társadalmi reformjairól, valamint az EU makrogazdasági céljainak elérésére vonatkozó stratégiáiról. A makrogazdasági és költségvetési elemzés után a program – egyebek mellett – kitér a közszféra digitalizációjának operatív terveire is. A 2023. évhez kapcsolódóan például a nemzeti IT eszközközkezelő rendszer, valamint az igazságszolgáltatási területhez tartozó digitalizációs tervek jelennek meg.

A fentiek mellett Magyarország rendelkezik egy ún. **Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervvel is (a 2021–2026 időszakra vonatkozóan)**, melynek keretösszege hozzávetőleg 2,3 milliárd Ft. E terv fókuszában – összhangban az Uniós elvárásokkal – a „zöld” és a digitális fejlesztések állnak. Utóbbira a teljes keret csaknem 30%-át fogják fordítani.

A fentiekből látható, hogy a közigazgatási folyamatok fejlesztése napjaink aktuális kérdése és izgalmas szakmai területe.

Bízunk benne, hogy jelen tananyagrészt áttekintésével olvasóink nem csupán információkat és tudást kaptak mindezek kapcsán, de ösztönzést és megértést a változások megélésére – legyen szó akár munkatársként, vezetőként a hivatali folyamatok átszervezéséről, elektronizálásáról vagy állampolgárként a közigazgatási eljárások, szolgáltatások igénybe vételéről.

7. MODUL: NEMZETPOLITIKA

Az első világháborút követő területi veszteségek következtében a magyarság mintegy egyharmada a magyar állam határain kívülre került. **A magyar nemzetpolitikának az ebből eredeztethető helyzetre kell olyan válaszokat találnia, amely a külhoni magyar közösségek megmaradását, gyarapodását szolgálja.**¹⁷³

Szomszédos országok	2001-es népszámlálás (fő)	2011-es népszámlálás (fő)
Románia	1 434 377	1 268 444
Szlovákia	520 528	458 467
Szerbia	290 207	251 136
Ukrajna	156 600	141 000 ¹⁷⁴
Ausztria	25 884	60 000 ¹⁷⁵
Horvátország	16 585	14 048
Szlovénia	6 243	5000 ¹⁷⁶
összesen	2 450 424	2 198 095

12. táblázat: A magyar nemzetiségűek száma az utolsó két népszámlálás alkalmával a szomszédos országokban

A táblázatból kiolvasható, hogy a külhoni magyarságot érintő egyik legjelentősebb probléma a **magyarok lélekszámának csökkenése**, amelynek okai a negatív szaporulat mellett az asszimiláció és az elvándorlás. Emellett számos egyéb kihívással is szembe kell néznie a határon túli magyarságnak, melyek közül az alábbiakat emelhetjük ki:

- a szomszédos országok nagy részében **hiányzik az a jogi keret**, amely biztosítaná, hogy a magyar közösségek ne szenvedjenek hátrányt a többségi nemzethez képest,
- a szomszédos államok több ízben olyan **adminisztratív intézkedéseket** foganatosítanak, amelyek **sokszor súlyosan diszkriminatívak** az ott élő magyarság számára (különösen a nyelvpolitika, az oktatási jogok, a kulturális támogatások, a regionális közigazgatási beosztás területén),

¹⁷³ A külhoni magyarságról és a magyar nemzetpolitikáról ajánlott irodalomként lásd részletesebben: Kántor Zoltán (szerk.): *Nemzetpolitikai alapismeretek – Közszolgálati tisztviselők számára*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, 2013. <https://tudasportal.uni-nke.hu/tudastar-reszletek?id=123456789/4953>; valamint a Bethlen Gábor Alapkezelő keretében működő Nemzetpolitika Kutatóintézet e célra létrehozott honlapja: <https://bgazrt.hu/nemzetpolitikai-kutatoointezet/a-nemzetpolitika-oktatasa/> (Utolsó megtekintés: 2020. január 15.)

¹⁷⁴ Molnár D. István és Molnár József, a beregszászi II. Rákóczi Ferenc Kárpátaljai Magyar Főiskola Földtudományi Tanszékének oktatói által becsült szám 2012-ben. 2017-ben a Nemzetpolitikai Kutatóintézet koordinálásával lezajlott SUMMA 2017 kutatás szerint a kárpátaljai magyarok becsült létszáma 135 000. Lásd részletesebben: <https://bgazrt.hu/summa-2017-a-karpataljai-magyarsag-demografiai-felmerese/>

¹⁷⁵ Becsült adat.

¹⁷⁶ Regisztreres népszámlálás 2011-ben, a felmérés során nemzetiségi hovatartozást nem vizsgáltak.

- a jogos **autonómia-törekvések elutasítása** (kivéve a Vajdaságot, ahol működik a kulturális autonómia, valamint Szlovéniát, ahol a magyar és az olasz kisebbség tagjai területi alapon felépülő személyi elvű kulturális és oktatási autonómiát élveznek),
- a szomszédos államokban élő **magyar gyermekek viszonylag jelentős százalékát különböző okok miatt többségi oktatási intézménybe íratják**, ami az asszimilációhoz vezető egyenes út,
- **magyarelles atrocitások** (időről időre tapasztalhatók fizikai támadások, magyarelles falfirkák).

A rendszerváltozást követően új kormányzati felelősségi körként jelent meg a nemzetpolitika, a külhoni magyarokkal való intézményes kapcsolattartás. A 2010-es kormányváltást követően kialakított csúcsmisztériumi rendszerben **a nemzetpolitika ugyanolyan rangra emelkedett, mint minden más ágazati politika**, ugyanis a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumon belül létrejött a Nemzetpolitikai Államtitkárság. A szakpolitikát ellátó operatív munkát végző államtitkárságon belül három főosztályt alakítottak ki. Ezen túlmenően politikailag 2010-től a nemzetpolitikáért felelős miniszterelnök-helyettes felelős az ágazatért. A 2014-es választásokat követően az államtitkárság a Miniszterelnökséghez került, a szakterületet államtitkár irányítja.

7.1. ALMODUL: ELVI KERET: A MAGYAR NEMZET HATÁROKON ÁTÍVELŐ ÖSSZETARTOZÁSA, AZ EGYSÉGES MAGYAR NEMZET

7.1.1. AZ ALAPTÖRVÉNY

A 2012. január 1. óta hatályos új **Alaptörvény Alapvetés fejezet D) cikkének szellemisége kijelöli a Magyar Kormány nemzetpolitikájának alapját**, deklarálja a magyar nemzet összetartozását és Magyarország felelősségét a külhoni magyarság iránt. *„Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal”*. Az előző Alkotmány megfogalmazásához képest Alaptörvényünk **megerősíti és kiterjeszti Magyarország felelősségét a külhoni magyarság iránt**, és kimondja a magyar nemzeti közösségek elválaszthatatlan egységét.



A magyar kulturális nyelvi nemzet nem csak Magyarország politikai határain belül él. A 20. század történelmi öröksége, hogy a történelmi Magyarország a területének nagyobb részét elveszítette, és magyar ajkú lakosok milliói kerültek a szomszédos államok joghatósága alá. További népmozgások a nemzet tagjainak távolabbi vándorlását és letelepedését eredményezték (például az Amerikai Egyesült Államokban, stb.). Az Alkotmányunk 1989-es módosításával megjelent az állam számára feladatot megfogalmazó – más országok alkotmányában sem ismeretlen – felelősségi klauzula, amelyet az Alaptörvény bővebb kifejtéssel vett át. Mindezt a Nemzeti hitvallás is hangsúlyozza: „Ígérjük, hogy megőrizzük az elmúlt évszázad viharaiiban részekre szakadt nemzetünk szellemi és lelki egységét.”

A felelősségi klauzula értelmében Magyarország értéknek tekinti, hogy a határain kívül élő magyarok megtartsák nemzeti identitásukat, szülőföldjükön maradjanak, és ne asszimilálódjanak. A magyar identitás megőrzése érdekében az állam különféle eszközökkel élhet az alkotmányozó szerint, amelyeket a D) cikk fel is sorol. Ez olyan általános fordulatokat tartalmaz, amelyek mellett a magyarságpolitika számára további mozgástér biztosított különféle újabb, konkrét eszközök, intézkedések alkalmazására, természetesen a nemzetközi jog keretei között. A felelősség viselése és a magyar identitás megőrzése mellett a cikk alapértéként tételezi a magyar nemzet egységességét és összetartozását is.

A D) cikkből nem következik szükségszerűen, de a felelősségi klauzula (szellemisségének) egyértelmű megvalósítására szolgált az alábbi cselekvési területek programja, különösen egyszerűsített honosítás 2010-es és (a magyarországi lakóhellyel nem rendelkezők számára az országos listás szavazás megnyitásával) a választójog 2011-es újraszabályozása is. Ezek célja az volt, hogy a kulturális nyelvi nemzet tagjait a politikai nemzethez közelítsék, a jogilag releváns kapcsolódásukat létrehozzák.

7.1.2. A NEMZETI ÖSSZETARTOZÁS MELLETTI TANÚSÁGTÉTELÉRŐL SZÓLÓ TÖRVÉNY

2010. június 4-e, a **trianoni döntés kilencvenedik évfordulója alkalmából** 2010. május 31-én a Magyar Országgyűlés törvényt alkotott a Nemzeti Összetartozás melletti tanúságtételről. Az állam ezzel első ízben hivatalosan is kimondta, hogy a magyarság minden tagja és közössége egyenrangú része az egységes magyar nemzetnek. A jogszabály az Alaptörvény Nemzeti Hitvallás és Alapvetés fejezeteiben foglaltakhoz hasonlóan rögzíti a nemzetről vallott elveket, és kitérve a hazánkat 1920-ban ért tragédiára, előremutató módon szól arról is, hogy a magyarság mind szellemi, mind gazdasági értelemben képes volt újra megerősödni, képes volt túlélni az ezt követő újabb történelmi tragédiákat is.

A jogszabály szellemisségében született meg „**Az iskolai Nemzeti Összetartozás Napja bevezetéséről, a magyarországi és a külföldi magyar fiatalok közti kapcsolatok kialakításáról és erősítéséről a közoktatásban, valamint a Magyarország határain kívül élő magyarság bemutatásáról**” **szóló országgyűlési határozat**. A Nemzeti Összetartozás Napjának iskolai emléknappá nyilvánítása, kiegészítve a határon túli tanulmányi kirándulásokról szóló koncepcióval a fiatalság tudáskörét bővíti, valamint erősíti identitásukat, összetartozástudatukat.

7.2. ALMODUL: A CSELEKVÉSI TERÜLETEK

7.2.1. EGYSZERŰSÍTETT HONOSÍTÁS

Az Országgyűlés 2010. május 26-án fogadta el a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosítását, amely lehetővé teszi 2011. január 1-jétől a határon túli magyarok egyszerűsített, kedvezményes honosítását. **Az egyszerűsített honosítási eljárás a Kormány egyik legfontosabb prioritása.**

Az egyszerűsített, kedvezményes honosítást kérheti **az a nem magyar állampolgár, akinek felmenője magyar állampolgár volt vagy valószínűsíti magyarországi származását, és magyar-nyelv-tudását igazolja.** Míg a korábbi szabályozás csak magyarországi letelepedés esetén engedte a magyar állampolgárság kedvezményes megszerzését, a jelenlegi jogszabályban ebben az esetben ez a feltétel nem szerepel. Az egyszerűsített honosítás további feltétele, hogy a kérelmező a magyar jog szerint büntetlen előéletű legyen, és a kérelem elbírálásakor ellene magyar bíróság előtt büntetőeljárás ne legyen folyamatban, továbbá honosítása Magyarország közbiztonságát és nemzetbiztonságát ne sértse.

Az egyszerűsített honosítási kérelmet a kérelmező lakóhelyétől függetlenül, választása szerint bármely külképviseleten a magyar konzuli tisztviselőnél, bármely járási (fővárosi kerületi) hivatalnál és kormányablaknál benyújthatja.

A honosítási és visszahonosítási kérelemmel egyidejűleg benyújtható névmódosítási kérelem arra nyújt lehetőséget, hogy a kérelmező a magyar állampolgárság megszerzésével együtt visszanyerje családjának egykor viselt családi nevét, amelyet gyakran eltorzított a többségi államok gyakorlata. Így például a kérelmező a magyar névviselési szokásoktól idegen elemeket, nemre utaló végződést a nevéből elhagyhatja, illetve utónevének a magyar megfelelőjét is kérheti.

Az egyszerűsített honosítási eljáráshoz kapcsolódó nyilvántartási folyamatok is egyszerűsödtek az elmúlt években: a honosított polgárok külön kérelem nélkül, hivatalból kerülnek a személyi-adat- és lakcímnnyilvántartásba, így az állampolgársági eskü vagy fogadalom letételekor személyi azonosítót és lakcímet igazoló hatósági igazolványt (lakcímkártyát) kapnak.

Az egyszerűsített honosítási, visszahonosítási ügyekben a belügyminiszter előterjesztése alapján a köztársasági elnök dönt. Egyszerűsítések történtek a diaszpórában élők állampolgárságának megállapítása ügyében is.

7.2.2. HATÉKONY TÁMOGATÁSPOLITIKA

Magyarország anyagilag is támogatja a külhoni magyarok identitásmegőrzésre irányuló erőfeszítéseit. A Magyar Állandó Értekezlet (lásd 7.3. pont) döntése szerint a támogatáspolitikának elsősorban a közösségek gyarapodását biztosító intézményrendszer működését kell megcéloznia, szemben az eseti jellegű támogatásokkal. A kormányzat célja a hatékony támogatáspolitikának megvalósítása, ahol az identitásmegőrzés szempontjából kulcsszereplőnek tekinthető nemzeti intézmények hosszú távú, kiszámítható finanszírozásban részesülnek. Az olyan területeken, ahol a korábbi támogatások nem voltak hatékonyak, nem érték el a kívánt célt, ott ezeket csökkenteni kell, és átcsoportosítani olyan területekre, amelyek a nemzeti, kulturális reprodukciót biztosítják.

A külhoni magyarság szülőföldön való boldogulását segítik a 2016-ban elindult gazdaságfejlesztési programok, melyek a magyar tulajdonú kis- és középvállalkozásokat segítik. A fejlesztési támogatások célja, hogy a magyarság a Kárpát-medence meghatározó nemzetévé váljon gazdaságilag.

7.2.3. BETHLEN GÁBOR ALAP

2011-ben a Kormány Bethlen Gábor Alap néven elkülönített állami pénzalapot hozott létre, mely tartalmazza a külhoni magyarok támogatására szánt összeg túlnyomó részét. A támogatáspolitikai átszervezésének célja az volt, hogy **a korábbi többközpontú, átláthatatlan pénzmozgásokat egy** összefogott, **egyszerű, transzparens rendszerbe helyezték át.** A pénzeszközök kezelését a Bethlen Gábor Alapkezelő Nonprofit Zrt. végzi. A támogatások három csoportba sorolhatóak: a nemzeti jelentőségű intézmények normatív támogatása, pályázatok, illetve egyedi támogatások.

A legjelentősebb pályázat a „Szülőföldön magyarul”, más néven az oktatási-nevelési támogatás, amelyre mindazon külhoni magyar gyermekek jogosultak, akik szülőföldjükön magyar nyelvű oktatási intézményben tanulnak. Az oktatási-nevelési támogatás 2011-től az óvodás korú gyermekekre is kiterjed, azt megelőzően csak elemiben és középiskolában tanuló diákok, illetve egyetemi hallgatók igényelheték.

Az Alap ezen felül „A magyar kultúráért és oktatásért” pályázati felhívás keretében támogatást nyújt természetes és jogi személyeknek, önkormányzatoknak, civil szervezeteknek, kulturális intézményeknek. A Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt. irányítja a „Határtalanul! Program” pályázati rendszerét is, melynek keretében magyarországi általános iskolai, gimnáziumi és szakiskolai csoportok tehetnek tanulmányi kirándulást a Kárpát-medence magyarlakta vidékeire.

A határon túlra irányuló támogatások koordinálásán túl 2011-től a Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt. a Magyarország Háza megvalósításáért is felelős. **A Magyarország Háza a külhoni magyar közösségeket bemutató kulturális kiállítási, információs és oktatási intézményként, rendezvényközpontként funkcionál.** A Magyarország Háza olyan nemzeti, kulturális, közművelődési, oktatási-módszertani, turisztikai és rendezvényközponttá alakul, amely erősíti a Magyarország határain belül és kívül élő magyar közösségek közötti kapcsolatokat, segíti a pozitív magyarsággép kialakulását.

A BGA Zrt. szervezeti keretein belül működő Nemzetpolitikai Kutatóintézet fő célja a kisebbségkutatás és a nemzetpolitikai vonatkozású kutatások összehangolása és kezdeményezése, valamint a kutatások eredményeinek a politika számára használható módon történő feldolgozása.

7.2.4. HATÁRTALANUL! OSZTÁLYKIRÁNDULÁSI PROGRAM

A magyarországi társadalomnak ahhoz, hogy valóban magáénak érezze az egységes magyar nemzet gondolatát, elsősorban ismereteket kell szereznie a külhoni régióban élő magyar nemzetársairól, és közös tapasztalatokra szükséges szert tennie. Erre a legfogékonyabb az általános- és középiskolás korosztály, hiszen ekkor érzik át először a közösségi lét jelentőségét, valamint fontos, hogy a gyerekek élményei által szüleikhez, nagyszüleikhez, azaz egy szélesebb réteghez is eljutnak ezek a pozitív tapasztalatok. **A Határtalanul! osztálykirándulási program** célja, hogy valamennyi közoktatásban tanuló magyar fiatal tanulmányai során legalább egyszer a magyar állam támogatásával eljusson a szomszédos országok magyarlakta területeire.

7.3. ALMODUL: MAGYAR–MAGYAR KAPCSOLATTARTÁS, PÁRBESZÉD

7.3.1. MAGYAR ÁLLANDÓ ÉRTEKEZLET

A Magyar Kormány nemzetpolitikai koncepciójának meghatározó eleme a külhoni magyarokkal való szoros kapcsolat, párbeszéd megvalósítása, a külhoni magyarság véleményének becsatornázása a budapesti döntéshozatalba. A Magyar Állandó Értekezlet, a **legfőbb magyar-magyar politikai egyeztető fórum** 1999. február 20-án alakult meg. A MÁÉRT a nemzeti érdekeink képviseletére alakult legitim magyar szervezetek párbeszédének intézményesített fórumaként a közös gondolkodásban és a magyar nemzetet érintő döntések közös meghozatalában tölt be meghatározó szerepet. Az 1999-es találkozón elfogadott alapidokumentum (Zárónyilatkozat) szerint a **Magyar Állandó Értekezletet a parlamenti, illetőleg tartományi képviselettel rendelkező határon túli magyar szervezetek, a magyarországi parlamenti pártok, a Magyar Kormány, valamint a nyugati magyarság képviselői alkotják**, de minden esetben biztosítva a térség valamennyi magyar nemzeti közösségének részvételét. A későbbiekben képviseleti joghoz jutottak az **Európai Parlamentben** mandátummal rendelkező politikai erők is. A MÁÉRT évente legalább egyszer ülésezik a miniszterelnök összehívására.

A MÁÉRT a plenáris ülésés politikai szintje mellett szakbizottságainak keretében szakmai egyeztetéseket is folytat.

Két szakbizottság működik:

- Oktatási, Kulturális, Demográfiai és Ifjúsági Szakbizottság;
- Gazdasági, Digitális, Önkormányzati, Jogi, Védelmi és Biztonságpolitikai Szakbizottság.

A MÁÉRT 2011. november 23-24-én megtartott X. ülése elfogadta a „**Magyar Nemzetpolitika – A nemzetpolitikai stratégia kerete**” című dokumentumot, amely komplex módon szolgál iránymutatásul minden, a külhoni magyar társadalmak számára fontos problémában. A dokumentumban meghatározott átfogó cél a külhoni magyar nemzeti közösségek gyarapodása, amelyet négy tényező mentén szükséges elérni: ezek a számbeli, szellemi, gazdasági és jogi gyarapodás.

7.3.2. MAGYAR DIASZPÓRA TANÁCS

A Magyar Diaszpóra Tanács a **világon szétszórtságban élő magyarság szervezeteinek közös fóruma, amely a diaszpórában élők sajátos igényeit és érdekeit tartja szem előtt, valamint megteremti a diaszpóra magyarságának önálló képviseletét.** Az első tanácskozássra 2011. november 17-én került sor, ezen 50 szervezet képviseltette magát a világ legkülönbözőbb pontjairól. A legutóbbi, 2017-ben megrendezésre került ülésen már 91 szervezet képviseltette magát. A Magyar Diaszpóra Tanács 2016. évi ülésén került elfogadásra a „**Magyar diaszpórapolitika – Stratégiai irányok**” című dokumentum.

7.3.3. KÁRPÁT-MEDENCEI MAGYAR KÉPVISELŐK FÓRUMA

A Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fóruma (KMKF) a Magyar Állandó Értekezlet kiegészítése a parlamenti együttműködés dimenziójával. Az első ízben 2004-ben összehívott testület működésének célja, hogy **a törvényhozás szintjén rendszeressé, következőképpen eredményesebbé váljon az együttműködés a magyarországi parlamenti pártok és az anyaországon kívül élő magyar nemzeti közösségek szervezeteinek képviselői között.**

A KMKF a szomszédos országok országos vagy tartományi, megyei szinten megválasztott képviselőinek és az Európai Parlamentben mandátummal rendelkező magyar képviselőknek az egyeztető fóruma. A KMKF elnöke a nyugati magyarság soraiból szakértőket kér fel, hogy munkájukkal segítsék a testület tevékenységét, akik az elfogadott stratégiai célok érvényesítését segítik elő a nemzetközi fórumokon.

A KMKF háromszintű szervezeti szerkezetben működik. Az egyik szint a plenáris ülés, amelyet az Országgyűlés Elnöke hív össze és elnököl évente legalább egy alkalommal. Az ülések tartalmi előkészítésének, illetve a munkacsoportok működtetésének céljából jött létre az Állandó Bizottság. Harmadik szintként munkacsoportok működnek, amelyek a KMKF egyeztető, tanácsadó tevékenységet betöltő műhelyei.

7.3.4. AZ ORSZÁGGYŰLÉS NEMZETI ÖSSZETARTOZÁS BIZOTTSÁGA

A Nemzeti Összetartozás Bizottsága 2011. január 1-je óta működik. A bizottság létrehozásának szimbolikus jelentősége van, hiszen a Magyar Országgyűlésben korábban a nemzetpolitikával vagy a határon túli magyarság kérdéskörével még nem foglalkozott önálló bizottság. A külhoni magyarságot érintő kérdések korábban a Külügyi bizottságban (2006 és 2010 között Külügyi és határon túli magyarok bizottsága) előtt kerültek megtárgyalásra, de a két téma különállósága miatt indokolt volt önálló bizottság létrehozása. A Nemzeti Összetartozás Bizottsága **kapcsolatot tart a határon túli magyarság társadalmi és politikai szervezeteivel, figyelemmel kíséri a magyar nemzetpolitika eseményeit és a nemzetpolitikával kapcsolatos tevékenységet végző intézmények munkáját.** Fennállása óta több alkalommal is tartott kihelyezett üléseket különböző Kárpát-medencei helyszíneken.

A Nemzeti Közsolgálati Egyetem kiadványa



Nemzeti Közsolgálati Egyetem;
Közigazgatási Továbbképzési Intézet
www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Dr. Deli Gergely rektor
Címe: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Kiadói szerkesztő:

Kiss Eszter

Tördelőszerkesztő:

Vöröss Ferenc

ISBN 978-963-498-614-0 (elektronikus)