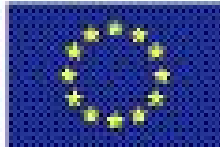


Magyarország célba ér

A projekt az Európai Unió társfinanszírozásával,
az Európa terv keretében valósul meg.



Lőrincz Lajos

KÖZIGAZGATÁSI ALAPISMERET, KÖZIGAZGATÁSI JOG ÉS SZERVEZÉS



HEFOP 3.3.1-P.-2004-06-0071/1.0

Ez a kiadvány a
„Gyakorlatorientált képzési rendszerek kialakítása
és minőségi fejlesztése az agrár-felsőoktatásban”
című program keretében készült

Lőrincz Lajos

KÖZIGAZGATÁSI ALAPISMERET, KÖZIGAZGATÁSI JOG ÉS SZERVEZÉS

Szerzők:

Lőrincz Lajos
Budapesti Corvinus Egyetem

Szamel Katalin
Budapesti Corvinus Egyetem

György István
Budapesti Corvinus Egyetem

Temesi István
Budapesti Corvinus Egyetem

Lövétei István
Budapesti Corvinus Egyetem

Boros Anita
Budapesti Corvinus Egyetem

Lektor:

Imre Miklós
Budapesti Corvinus Egyetem

© DE AMTC AVK 2007

ISBN 978-963-9732-50-6

**E tankönyv teljes mértékben megegyezik a Debreceni Egyetem honlapján,
a <http://odin.agr.unideb.hu/hefop/> elérési úton megtalálható, azonos című tankönyvvel.**

Első kiadás

A kiadvány szerzői jogvédelem alatt áll. A kiadványt, illetve annak részeit másolni, reprodukálni, adatrögzítő rendszerben tárolni bármilyen formában és bármilyen eszközzel – elektronikus úton vagy más módon – a kiadó és a szerzők előzetes írásbeli engedélye nélkül tilos.

Kiadó:

Debreceni Egyetem Agrár- és Műszaki Tudományok Centruma
Agrárgazdasági és Vidékfejlesztési Kar

Debrecen, 2007.

Tartalomjegyzék

LŐRINCZ LAJOS: A KÖZIGAZGATÁS ÉS TÁRSADALMI KÖRNYEZETE.....	10

LŐRINCZ LAJOS: A KÖZIGAZGATÁS ÉS TÁRSADALMI KÖRNYEZETE.....	10

1. A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és a politikával	10
1.1. A közigazgatást meghatározó tényezők, a közigazgatás relatív autonómiája	10
1.2. A gazdaság hatása a közigazgatás fejlődésére.....	11
1.2.1. A gazdaság és a közigazgatás szervezete	11
1.2.2. Gazdasági élet és a közigazgatás funkcióinak változásai	12
1.2.3. Gazdaság - létszámnövekedés, átrétegződés.....	13
1.3. A politikai pártok és a közigazgatás	13
1.3.1. Pártharcok és közigazgatás.....	14
1.3.2. A személyi állomány és a pártok viszonya.....	15
2. A közigazgatás demokratizmusa.....	17
2.1. A demokratizmus sajátosságai a közigazgatásban	17
2.2. A demokratizmus tartalmi elemei	17
2.2.1. A részvétel	18
2.2.2. Az alkalmazás demokratizmusa	19
2.2.3. A közigazgatás közérdekűsége	20
2.2.4. A közigazgatás törvény alá rendelése	21
2.2.5. A közigazgatás átláthatósága	21

ELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK.....	22

A KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETE	23

1. A közigazgatás központi szervei.....	23
1.1. Kormányzati hierarchiába tartozó – független központi közigazgatási szervek.....	24
1.2. A központi igazgatás szintjei.....	26
1.2.1. Az adminisztráció szintje.....	27
1.2.2. A koordináció első szintje	27
1.2.3. A koordináció második szintje: a kormány	29
2. A minisztériumok és országos főhatóságok.....	30
2.1. A minisztériumi és főhatósági szervezet azonossága és különbözősége	30
2.2. A minisztériumok és főhatóságok típusai.....	32
2.2.1. Stabil és változó minisztériumok, országos főhatóságok.....	32
2.2.2. A kormányzati tevékenységhez közvetlenül kapcsolódó minisztériumok, főhatóságok - a végrehajtás minisztériumai, főhatóságai.....	33
2.3. Minisztériumi struktúrák	34
2.4. A minisztériumok vezetése, belső tagozódása.....	35
2.4.1. A politikaformálás szervei.....	36
2.4.1.1. A miniszterek helyettesei (államtitkárok, helyettes államtitkárok).....	38
2.4.1.2. Miniszteri segédszervek.....	39
2.4.1.3. Miniszteri bizottságok.....	40
2.4.2. A végrehajtás szervei a minisztériumokban	41
2.5. Az országos főhatóságok.....	42
3. A kormány és szervei	43
3.1. Kormányfajták, kormányzás	43
3.2.1. A magyar kormány struktúrája és összetétele 1848- 1949 között.....	45
3.2.2. A kormány vezetése, összetétele	46
3.2.3. A Miniszterelnöki Hivatal	48
3.2.4. A kormány működésének formái.....	50

3.2.4.1. A kormány ülései	50
3.2.4.2. A kormánybizottságok (kabinetek)	51
4. A közigazgatás helyi szervei	52
4.1. Elvek és fogalmak	52
4.1.1. A helyi igazgatás értelmezése	52
4.1.2. Centralizáció és dekoncentráció	54
4.1.3. A decentralizáció	55
4.1.4. Területi (horizontális) tagozódás	57
4.1.4.1. Község, város, főváros	57
4.1.4.2. A megyék, tagozódásuk okai	60
4.1.5. Szintenkénti (vertikális) tagozódás	61
4.2. A dekoncentráció szervei, típusai Magyarországon	62
4.2.1. A dekoncentrált szervek jellege, típusai	62
4.2.2. A dekoncentrált szervek Magyarországon	64
4.2.2.1. Történeti előzmények	64
4.2.2.2. A dekoncentrált szervek típusai jelenleg Magyarországon	66
4.2.3. A megyei közigazgatási hivatalok	68
4.3. Az önkormányzatok	70
4.3.1. Az önkormányzatok fajtái	70
4.3.2. A helyi önkormányzatok szervezete	73
4.3.2.1. A helyi önkormányzati szervek rendszerének sajátosságai	73
4.3.2.2. Az önkormányzati szervek felépítése	74
4.3.3. A helyi önkormányzatok feladatai	80
4.3.3.1. A feladatok megosztásának általános elvei	80
4.3.3.2. A közszolgáltatások megszervezése	82
4.3.3.3. Az önkormányzatok igazgatási feladatai	84
ELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK	85
A KÖZIGAZGATÁS FUNKCIÓI, FELADATAI	86
1. A közigazgatással foglalkozó tudományok a közigazgatás funkcióiról, feladatairól	86
1.1. Funkció, feladat fogalma, elhatárolása	86
1.2. A végrehajtó funkció (jogtudományi és politikatudományi megközelítés)	86
1.2.1. A végrehajtó funkció értelmezése	87
1.2.2. A jogalkotói feladat	87
1.2.3. A jogalkalmazói feladat	88
1.2.4. Szervezési feladatok	89
2. Az igazgatástudomány a közigazgatás funkcióiról	90
2.1. Szervezés és POSDCORB	90
2.2. A tervezés	90
2.3. A döntés	92
2.3.1. A döntés fogalma, a közigazgatási döntések sajátosságai, kategóriái.	92
2.4. Az ellenőrzés	93
2.4.1. Az ellenőrzött és ellenőrző közigazgatás	93
2.4.2. A belső ellenőrzés	94
2.4.3. A külső ellenőrzés	96
2.5. A finanszírozás	97
ELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK	97
SZAMEL KATALIN: KÖZIGAZGATÁSI AKTUSOK	98
Bevezetés	98

1. Nem közigazgatási jog alapján végzett aktus jellegű cselekvések	99
2. Igazgatási cselekmények	99
3. Regisztratív cselekmények.....	100
4. Reálcselekmények	100
5. Matriális cselekmények.....	101
6.A közigazgatási aktusok fajtái, osztályozási szempontjai.....	102
7. Kétoldalú közigazgatási aktusok	103
8. A közigazgatási aktusok érvényességi kellei	109
9. Orvosolható és nem orvosolható hibában szenvedő aktusok.....	110
10. Orvosolható hibában szenvedő aktusok.....	111
11. Érvénytelen aktusok	111
Tudásellenőrző kérdések:	113
 LŐRINCZ LAJOS: A KÖZIGAZGATÁS SZEMÉLYI ÁLLOMÁNYA	 114
1. A személyi állomány létszáma és összetétele.....	114
1.1. A létszámot meghatározó tényezők, tendenciák.....	114
1.2. A személyi állomány létszáma Magyarországon	115
1.3. A személyi állomány összetétele.....	116
2.Személyzetpolitikai rendszerek: nyitott és zárt rendszer	117
2.1. A nyitott és zárt rendszer közötti különbségek.....	117
2.2. Közigazgatási személyzetpolitika Magyarországon.....	119
3. Kiválasztás a közigazgatásban	122
3.1.A kiválasztás a személyzeti politika első és legfontosabb eleme	122
3.1.1. A kiválasztás tartalma.....	122
3.1.2. A kiválasztás története.....	123
3.1.3. Az antidemokratikus kiválasztás fajtái	123
3.1.4. A kiválasztás demokratizmusa - a demokratikus kiválasztás	125
3.1.5. Morál vagy felkészültség?	125
3.1.6. A toborzás.....	126
3.1.7. A szelekció	128
3.1.8. Általános alkalmazási feltételek	128
3.1.9. Társadalmi preferenciák érvényesítése	133
3.1.10. A felkészültség, a képesség ellenőrzése, kiválasztási módszerek.....	136
3.1.11. Kiválasztás előmenetel esetén	139
3.2. A kiválasztás kormányzati felügyelete	140
4. Tervszerű, kiszámítható előmenetel – karrier	141
4.1.A karrier fogalma, formái.....	141
4.1.1. A karrier megtervezése	143
4.1.1.1. A szolgálatok csoportosítása, kategorizálása	143
4.1.1.2. A magyarországi kategorizálás	144
4.1.1.3. A karrierpályák	145
4.1.1.4.Karrierpálya a magyar közigazgatásban	146
4.1.1.5. A karrier vége	147
4.1.2. A munka értékelése, minősítése	148

4.1.3. Az illetményrendszer.....	149
4.2. A köztisztviselők jogai és kötelezettségei	151
4.2.1. A jogok és kötelezettségek körének változásai.....	151
4.2.2. A köztisztviselők kötelezettségei.....	151
4.2.2.1. A szolgálat közigazgatási szervben végzésének kötelezettsége.....	151
4.2.2.2. Az utasításnak való engedelmség köteleessége.....	152
4.2.2.3. Az információk, titkok megőrzésének köteleessége	153
4.2.2.4. Példamutató viselkedés kötelezettsége	153
4.2.2.5. A jogszerű és tisztességes munkavégzés kötelezettsége	154
4.2.2.6. A lojalitás köteleessége	154
4.2.3. A köztisztviselők jogai	155
4.2.3.1. Az alkalmazáshoz kapcsolódó jogok	155
4.2.3.2. A zárt rendszerből eredő jogok	156
4.2.3.3. A köztisztviselő politikai jogai	157
4.3. A köztisztviselők felelősségi rendszere.....	157
4.3.1. A fegyelmi felelősség.....	158
4.3.2. A köztisztviselő büntetőjogi felelőssége.....	159
4.3.3. A kártérítési (anyagi) felelősség.....	159
4.4. A köztisztviselők képzése, továbbképzése	161
4.4.1. A közigazgatási szakemberképzés.....	162
4.4.2. A köztisztviselők továbbképzése.....	164

GYÖRGY ISTVÁN: A KÖZIGAZGATÁSI JOGI NORMA..... 166

1. Általános normatani fogalmak.....	166
1.1. A jogi norma fogalma.....	166
1.2. A jogi norma jellemzői.....	167
2. A közigazgatási jogi normák csoportosítása	168
2.1. A jogi norma irányultsága	168
2.2. Anyagi és alaki normák a közigazgatásban.....	168
2.2.1. Anyagi jogi normák	169
2.2.2. Alaki jogi normák	172
2.3. A jogi norma érvényesülése	174
3. A közigazgatási jogi norma szerkezete, a közigazgatási jogi normák sajátosságai.....	175
3.1. A közigazgatási jogi norma szerkezete	175
3.2. A közigazgatási jogi norma diszpozíciójának tartalma	176
3.3. A hipotézis és a diszpozíció összetétele, belső szerkezete	176

TEMESI ISTVÁN: A KÖZIGAZGATÁSI SZANKCIÓ 179

1. A közigazgatási szankció	179
1.1. A szankció fogalmáról általában	179
1.2. A közigazgatási jogi szankció kialakulása	180
1.3. A közigazgatási jogi szankció a külföldi közigazgatási jogirodalomban	181
1.4. A közigazgatás által alkalmazott szankciók	184
1.5. A közigazgatási jogi szankció	186
1.6. A szankció fogalmi elemei.....	188
1.6.1. A hátrány	188
1.6.2. A jogellenes magatartás.....	190
1.6.3. A kényszer	190
1.7. A közigazgatási jogi szankciók fajtái	191
1.7.1. Tételezett szankció, realizált szankció.....	191
1.7.2. A szankció címzettje.....	192
1.7.3. Vagyoni, személyi, jogi hátrány	192
1.7.4. Objektív és szubjektív alapú szankciók	192
1.7.5. Anyagi jogi és eljárásjogi szankció	193
1.7.6. A szankciók funkciójuk szerint	195

LÖVÉTEI ISTVÁN : A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁS..... 199

1. A közigazgatási ELJÁRÁSJOG ALAPJAI	199
1.1. A jogszolgáltatás és eljárásjog.....	199
2. A közigazgatási eljárás és eljárásjog általános keretei	200
2.1. A közigazgatási hatósági eljárás, mint ügyintézés, az eljárási cselekmények	200
2.2. A hatóság eljárási cselekményei.....	202
2.2.1. Döntések és intézkedések	202
2.2.2. Reálcselekmények	202
2.2.3. Az ügyfél eljárási cselekményei	202
2.2.4. A hatóság hibás eljárási cselekményeire való felelősség.....	203
2.2.5. Az ügyfél hibás eljárási cselekményeinek következményei	203
2.2.6. Hatóság—ügyfél viszony, kapcsolat az eljárási cselekmények alapján, a hibás eljárási cselekmények	203
3. A Közigazgatási eljárási törvény alapvető rendelkezései	205
3.1. A közigazgatási hatósági ügy jogi fogalma, a Ket. hatálya	205
3.2. A közigazgatási hatóságok	205
3.3. Az ügyfél.....	206
3.4. Hatósági ügy a Ket. szerint.....	208
3.5. Az általános és a speciális jogszabályok viszonya	209
3.6. A közigazgatási hatósági eljárásjog alapelvei, alapvető jogok és kötelezettségek az eljárásban	211
3.7. Alapvető jogok és kötelezettségek	213
4. A joghatóság, a közigazgatási szervek hatásköre és illetékessége, a szakhatóság közreműködése, a kizárás	218
4.1. A joghatóság.....	218
4.2. A hatáskör	219
4.3. A közigazgatás hallgatása	220
4.4. A hatásköri rendszer elvei, a hatósági fórumok rendszere	221
4.5. A hatáskör hiányában tett ideiglenes intézkedés	223
4.6. Az illetékesség.....	223
4.7. Hatásköri, illetékességi vita.....	225
4.8. A jogsegély.....	225
4.9. A szakhatóság közreműködése.....	227
4.10. A kizárás.....	228
5. Az ügyintézés, az eljárási cselekmények határideje	229
5.1. A közigazgatási ügy elintézésének határideje	229
5.2. Az igazolási kérelem	232
5.3. A képviselő, hatósági közvetítő.....	233
6. Az eljárási költségek	238
7. Az idézés és az értesítés.....	241
8. A jegyzőkönyv és a hivatalos feljegyzés.....	243
9. Az elsőfokú eljárás	244

BOROS ANITA: SZABÁLYSÉRTÉSI JOG..... 309

1. A szabálysértési anyagi jog alapintézményei	309
1.1. A szabálysértés a büntetőjog és a közigazgatási jog kapcsolata.....	309
1.2. A szabálysértés fogalma, a törvény hatálya.....	310
1.3. A szabálysértési felelősség	311
1.4. A szabálysértés elévülése	314

2. A szabálysértések esetén alkalmazandó intézkedések.....	320
2.1. A járművezetéstől eltiltás	320
2.2. Az elkobzás	320
2.3. A figyelmeztetés.....	321
2.4. Kitiltás	321
2.5. A büntetéskiszabás, adatkezelés.....	321
3. A szabálysértési eljárási jog	325
3.1. A szabálysértési eljárások során eljáró hatóságok, a hatáskör és az illetékesség	325
3.2. A kizárás szabályai.....	326
3.3. A szabálysértési eljárásban részt vevő személyek.....	327
3.3.1. Az eljárás alá vont személy	327
3.3.2. A védő	327
3.3.3. A sértett	328
3.4. Bizonyítás a szabálysértési eljárásban.....	328
3.4.1. A tanúvallomás	329
3.4.2. A szakvélemény.....	329
3.4.3. A tolmács.....	330
3.4.4. A tárgyi bizonyítási eszköz.....	330
3.4.5. Az okirat	331
3.4.6. A szemle	331
3.4.7. Az eljárás alá vont személy vallomása	331
3.5. Általános eljárási szabályok	332
3.5.1. Az eljárás felfüggesztése	332
3.5.2. Az idézés	332
3.5.3. A jegyzőkönyv.....	333
3.5.4. A mulasztás igazolása.....	333
3.5.5. Az eljárási költség	334
3.5.6. A kézbesítés szabályai	334
3.6. Kényszerintézkedések a szabálysértési eljárásban	334
3.6.1. A feltartóztatás és az előállítás	334
3.6.2. Szabálysértési őrizet	335
3.6.3. Az elővezetés.....	335
3.6.4. Ruházat, csomag és jármű átvizsgálása	335
3.6.5. A lefoglalás.....	336
3.6.6. A rendbírság	336
3.7. A szabálysértési eljárás lefolytatása	337
3.7.1. A szabálysértési hatóság előtti eljárás	337
3.7.1.1. Az eljárás megindítása	337
3.7.1.2. A tényállás tisztázása	337
3.7.1.3. Az eljárás megszüntetése	338
3.7.1.4. Kártérítés megállapítása.....	338
3.7.1.5. Panasz a szabálysértési hatóság előtti eljárásban	338
3.7.1.6. A szabálysértési hatóság határozata.....	338
3.7.1.7. A kifogás intézésének szabályai	339
3.7.2. A bíróság előtti eljárás.....	340
3.8. A végrehajtás.....	343
3.9. A szabálysértési hatóság jogkörét gyakorló szervek eljárásának szabályai.....	344
Irodalomjegyzék:	352

LŐRINCZ LAJOS: A KÖZIGAZGATÁS ÉS TÁRSADALMI KÖRNYEZETE

1. A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és a politikával

1.1. A közigazgatást meghatározó tényezők, a közigazgatás relatív autonómiája

A közigazgatás része az adott társadalom intézményrendszerének, működését az adott társadalom keretei között végzi, a közigazgatás és a társadalom között tehát szoros összefüggés, kölcsönhatás érvényesül. A közigazgatás és a társadalmi környezet összefüggései összetettek, alapvetően az adott társadalom gazdasági rendje, politikai szervezete, ideológiája alakítja, határozza meg a közigazgatás tevékenységének irányát, működésének alapelveit. E fejezetben alapvetően a gazdaság és a politika hatását mutatjuk be. Látni fogjuk, hogy a gazdaság és a politika nem mindig közvetlen formában jelentkezik. Amíg például a gazdasági és a politikai hatalom összefüggése a prekapitalista társadalmak nagy részében közvetlen, vagyis a gazdasági hatalommal rendelkező osztály, vagy társadalmi csoport legitim módon rendelkezik politikai hatalommal is, addig a polgári társadalomban a hatás közvetett, áttételes formában érvényesül. Attól függetlenül, hogy közvetett, illetve közvetlen összefüggés állapítható-e meg, a hatás nem mindig ugyanaz. E jelenségre csak az a magyarázat adható, hogy a közigazgatás relatív autonómiával rendelkezik. A társadalmi intézmények soha nincsenek egymással teljes harmóniában, kölcsönös függőségük sem teljes, fejlődésük ritkán van tökéletes szinkronban, ez az időszakos meg-nem-felelősség a társadalom dinamizmusának egyik alapvető eleme. A társadalmi környezet hatásának alávetve a közigazgatás **saját** fejlődési ritmussal rendelkezik.

A közigazgatás történetének ismeretében állítható, hogy a közigazgatás jelentős változásai többnyire valamilyen új **technikai** elem megjelenéséhez kapcsolhatók. Az első radikális változás az **írásbeliség** alkalmazásához kötődik. A szabályok, döntések írásba foglalása, dokumentálása az egységes értelmezést, a viták visszaszorulását, az érvényesség időbeli kitolódását eredményezte, vagyis a közigazgatás megbízhatóságának növekedését. A nyomtatás, az írógép feltalálásával ez a folyamat folytatódott, napjaink közigazgatási forradalmához, sokak által kopernikuszi fordulatanak nevezett változáshoz a legmodernebb informatikai eszközök, a technika ad impulzust. A fax, a számítógépek, a hozzájuk csatlakozó kiegészítők összehasonlíthatatlanul gyorsabbá teszik az ügyek intézését, nagyobb biztonságot teremtenek a gazdagabb és rendszerezettebb információkra épülő döntéshozatalhoz.

Ezzel együtt, a saját ritmusú változások mellett azt is konstatálhatjuk, hogy a közigazgatás **minden korban megőrzi lényegi vonásait**, azaz változik, de nem szűnik meg lényege: a közösségi akarat realizálása érdekében végzett szervező tevékenység, az ehhez szükséges jogi és nem jogi eszközökkel való rendelkezés, teljes lefedettséget biztosító szervezet rendszer, a polgári és egyenruhás személyzet szolgálatának igénybevétele.

A közigazgatás formálásában a gazdaságon és politikán kívül más - **kulturális, nemzeti, történelmi** hagyományokkal összefüggő, **földrajzi** stb. - tényezők is közrejátszanak. Sokkal inkább, mint a vállalatok belső igazgatásában, a termelés közvetlen igazgatásában. A vállalatoknál a műszaki követelmények ugyanis lényegében hasonló formák és módszerek

alkalmazására kényszerítik a végrehajtás szerveit. Egy modern acélművet lényegében hasonló módon igazgatnak az Egyesült Államokban, Japánban és Romániában. A vezetők, adminisztratív dolgozók száma, szerepe és képzése lehet teljesen eltérő, a gyártási technológia azonossága miatt azonban az igazgatási technika nagyjából azonos. Teljesen más a helyzet a közigazgatásban. Itt a technikai előírások nem pontosak, a szervezet sokkal inkább az őt körülölelő társadalmi mintához igazodik, mint az ügyek intézésének technológiájához. A technika szerepének eltérősége miatt a közigazgatás kapcsolata környezetéhez politikai jellegű. A második világháború után, amikor ENSZ segélyakció, vagy különböző fejlett országok segélynyújtási programja keretében a fejlődő országok közigazgatásának megszervezésében, közigazgatási szakértők kiképzésében akartak támogatást nyújtani, bebizonyosodott, hogy a fejlett országokban bevált módszerek más társadalmi, gazdasági és kulturális környezetben sikertelenek.

1.2. A gazdaság hatása a közigazgatás fejlődésére

1.2.1. A gazdaság és a közigazgatás szervezete

Teljesen tudománytalan lenne az a törekvés, amely bármely állam közigazgatási rendszerét közvetlenül az anyagi javak előállításának módjából próbálná levezetni. Az angol kabinetrendszer és az amerikai elnöki forma különbsége közvetlenül sem a tőkefelhalmozás eltérő üteméből, sem bármilyen más gazdasági tényezőtől nem vezethető le. Ugyanígy a bolgár és magyar helyi igazgatás különbségei nem magyarázhatók az eltérő mezőgazdasági szerkezetből. Ami azonban érvényes az egyedire, nem áll az általánosra. A gazdaság fejlettsége az állami berendezkedés milyenségében végül is kimutatható, s ilyen értelemben a gazdasági élet változásai az államszervezet alakulásában nyomon követhetők. Nyilvánvaló az is, hogy a gazdasági, politikai tényezők nem egyforma mértékben hatnak a közigazgatás általunk vizsgált összetevőire, vagyis a szervezetre, ténykedésre és a személyi állományra.

Vegyük elsőnek a **gazdasági tényezők** és a **közigazgatási szervezet** összefüggéseit. A termelés koncentrációja kimutathatóan maga után vonta az ügyek állami intézésének központosítását, a munkavégzés hierarchia elve alapján történő kialakulását. Ennek jelei a gazdaság, s általában a társadalom igazgatásával megbízott szervek proliferációja, e szervek technikai felszereltségének növekedése, a szervezeti kapcsolatok, tagozódások finomodása stb. A száz évvel ezelőtti öt-hat minisztérium (külügy, hadügy, belügy, pénzügy, igazságügy, oktatásügy) napjainkra több tucatra duzzadt, a tervezés, nyilvántartás, prognosztika egyre nagyobb mértékben fő feladatává válik a központi közigazgatási szerveknek, s e feladatok ellátásához felhasználják a szakértők egész ármádiáját, a számítógépek óriási információtároló kapacitását. Ennek ellenére nem állíthatjuk, hogy a közigazgatás egész szervezete teljesen megváltozott. A közigazgatást, csakúgy mint minden más társadalmi intézményt, nemcsak a változás, hanem a stabilitás is jellemzi. A mennyiségi változás, amely kétségbevonhatatlan, nem eredményezte a közigazgatás egész szervezetének minőségi átfarmálódását. A **minőségi változás** jelei a közigazgatás feladatteljesítő szektorában figyelhetők meg, a közigazgatás szervezetének az az erős és stabil magva azonban, amely még a felvilágosult abszolutizmus idején kialakult, továbbra is megőrizte társadalmi jelentőségét és súlyát anélkül, hogy különösképpen atomizálódott vagy osztódott volna. A külügyi, pénzügyi, igazságügyi és honvédelmi igazgatás területén számottevő szervezeti változások nem mentek végbe. Nem ez a helyzet a **gazdaság, a kereskedelem, kulturális ügyek** területén.

Itt a változás **menyiségi** és **minőségi** vetületben egyaránt kimutatható. Menyiségi a változás annyiban, hogy az 1800-as évek közepe óta szerte a világon csak a gazdasági, szociális, kulturális élet irányításával foglalkozó szervek jöttek létre. Mezőgazdasági, ipari, közlekedési, postaügyi, szociális, kereskedelmi, oktatási, tudományos minisztériumok, s más főhatóságok mind az utóbbi 80-90 év folyamán jöttek létre. A közép-, kelet-európai országokban a termelési eszközök államosítása, a tervezési rendszer bevezetése után különösen nagyszámú gazdaságirányító szerv alakult ki. Magyarországon az 50-es években volt olyan év, amikor 9 ipari minisztérium működött.

Az igazi változás azonban **minőségi** jellegű, vagyis azoknak az új típusú szerveknek a kialakulása, amelyek lényegesen különböznek a hagyományos típusú közigazgatási szervektől. A **hagyományos**, vagy klasszikus típusú **közigazgatási szervezet** arculatát a felvilágosult abszolutizmus késői időszakában, a polgári fejlődés dinamikus szakaszában nyerte el: formalista, merev, az iniciatívát felülről várja, az állampolgároktól különböző szankciók kilátásba helyezésével feltétlen engedelmességet vár, országosan és hierarchikusan kiépült, egyszóval hatóság, amely remekül van felépítve ahhoz, hogy igazgasson, de rosszul ahhoz, hogy a gazdasági, kulturális szociális élet területén jelentkező központi és helyi feladatokat teljesítse. E két különböző jellegű feladat egy ideig békésen megfér egymás mellett egyazon közigazgatási szerv keretében is, később egyre súlyosbodó gondokat okoz együttlétük, néhány évtizede pedig már formálisan is elválnak egymástól.

Az új típusú, feladatteljesítőnek nevezett közigazgatási szerv rendszerint nem általános, hanem egy-egy konkrét, időben és helyben pontosan körülhatárolt feladat megoldására kap megbízást, lokalizált, specializált szervezet. Mozgékony, feladatához nem illeszthető az éves költségvetési rendszer, az alávetettség számára nem elegendő, ennél többet, munkájához tevékeny támogatást, adhéziót igényel; nem személytelen, anonim hatóságként jár el, hanem alkotó kollektívaként. A feladatteljesítő közigazgatási szerv eklatáns példjaként a hosszú távú tervezést végző hivatalokat említhetjük meg, amelyeknek nem igazgatniuk kell, hanem helyi vagy országos méretű fejlesztési terveket készíteni, s a feladat jellegének megfelelően mind szervezetük, mind szakemberállományuk összetétele eltér a hagyományos közigazgatási szervektől. Ilyenek még a statisztikai hivatalok, a műszaki-tudományos bizottságok, a környezetvédelmi hivatalok, a területfejlesztési bizottságok, a közművelődési tanácsok stb.

1.2.2. Gazdasági élet és a közigazgatás funkcióinak változásai

A gazdasági élet változásai nemcsak a **közigazgatás** szervezetét, hanem **funkcióit** is változtatják. Az anyagi javak előállítását világszerte centralizáció és koncentráció, az automatizáció elterjedése, a tudomány és műszaki fejlesztés eredményeinek egyre növekvő ütemű felhasználása, a nemzetközi méretű munkamegosztás, integráció kíséri, olyan jelenség keretei között, amelyet **globalizációnak** nevezünk. Mindez a közigazgatás szolgáltató funkcióinak növekedésében tükröződik. Az országos méretű tervezés, prognosztizálás, a természeti és munkaerőforrások számbavétele és ésszerű felhasználása, a modern technika elterjedésének ösztönzése, a tudományos kutatások finanszírozása és irányítása, a termelés ütemének és minőségének különböző eszközökkel való befolyásolása, a termelés kulcsfontosságú területeinek kiemelt állami támogatása, a nemzetközi gazdasági és tudományos-műszaki együttműködés stratégiájának, taktikájának kidolgozása, a termelés és fogyasztás harmóniájának biztosítása - megközelítően ezek az új funkciók, amelyeket a modern ipari államok közigazgatása ellát. A globalizáció hatásának tudható be a közigazgatás

feladatainak hasonlása. A globalizációval igazolható az az állítás is, hogy a multinacionális cégek, vállalati kooperációk irányítják a közigazgatás-politika tartalmának változásait. A privatizáció, a kiszervezések, a kis állam koncepciójának megvalósítása főleg e földrészeket behálózó organizációknak áll érdekében: megkönnyíti terjeszkedésüket, új profit termelő tevékenységhez juttatja őket.

1.2.3. Gazdaság - létszámnövekedés, átrétegződés

A 19.század második felében a kishivatalnokokat a középosztályból toborozták. A közigazgatásban való alkalmazás eleve feltételezett vagyonnal való rendelkezést, a képesítési előírások minimuma is olyan iskolatípus elvégzését követelte meg, amelynek a lakosság nagy többsége nem tudott eleget tenni. **A közigazgatás személyi állományában** döntő változás az első világháború után következett be. A századfordulóig mérsékelt **létszámbeli növekedés** az első világháború után hirtelen meggyorsul. A létszámnövekedés mellett, amit az állam funkcióinak kiszélesedése idézett elő, **minőségi változás** is bekövetkezett a közigazgatás személyi állományában. A közhivatalnokok nagy tömege egyre nagyobb mértékben az alsó-középosztály legalább középiskolai képesítést szerzett egyedeiből töltődik fel. A szociális vívmányok elterjedésével a korábbi előjogok elértéktelenednek, hiszen a nyugdíj, a fizetett szabadság, a társadalombiztosítás ma már mindenkit megillet.

Nemcsak a személyi összetétele változik meg a közzszolgálati szférának, hanem - ez a második minőségi változás - **felkészültsége** is. Míg 100 évvel ezelőtt a középiskolai végzettség volt általános, ma már az egyetemi, főiskolai, nemcsak a közigazgatás központi, hanem helyi szerveiben is. A fejlettebb országokban a vezetők és az érdemi ügyintézők 60-80 %-a rendelkezik egyetemi, főiskolai diplomával.

1.3. A politikai pártok és a közigazgatás

A politikai rendszer összetett képződmény, amelyben az egyes elemek nem azonos súlyúak. A politikai rendszer legfőbb elemei a modern társadalmakban **a pártok, az állam, s a politikai ideológia**, ezért a továbbiakban arra próbálunk választ adni, hogy ezek az elemek - ezek közül főként a politikai pártok - miként befolyásolják a közigazgatás különböző elemeit.

A **politikai pártok** szerepe a politikai rendszeren belül ma a világ minden országában a legjelentősebb, hiszen egyedül a politikai pártok közvetlen célja a hatalom, az állami hatalom meghódítása vagy az ennek gyakorlásában való részvétel, ők állítanak képviselőjelölteket, hogy a képviselői szerveket, s ezen keresztül a kormányt, az ügyintézését célkitűzéseik megvalósításához felhasználhassák. A politikai rendszer keretei között működő más szervek (szakszervezetek, egyesületek, társaságok stb.) nem tűzik ki célként a hatalom megszerzését, szerepük az, hogy befolyásolják a hatalmat gyakorló pártokat, a maguk sajátos eszközeivel erősítsék, vagy gyengítsék a fennálló hatalmat. A politikai pártok, még ha csak egy osztály vagy réteg nevében is lépnek fel, a társadalom egészét érintő programot dolgoznak ki, az említett szervekhez képest globális társadalmi keretek között tevékenykednek.

A modern struktúrájú politikai pártok a 19.század második felében alakultak ki, miután a polgári állam berendezkedésének alapelvei megfogalmazódtak, a legfejlettebb országok alkotmányos rendszere a hatalmi ágak elválasztásának megfelelően kiépült és

funkcionált. Ezt azért hangsúlyozzuk, mert a politikai pártok megjelenése, a társadalom politikai rendszerében betöltött egyre növekvő szerepe mindenekelőtt a képviselői, törvényhozó és végrehajtó szervek, elsőként a kormány helyzetét (hatalmi súlyát) módosította olyannyira, hogy tényleges jogköre és szerepe az adott pártrendszerrel sokkal inkább függ, mint az alkotmány előírásaitól. A pártok szerepe eltérő a két-párti és a többpárti rendszerekben, s ott ahol egy-párti rendszer működött, illetve működik.

1.3.1. Pártharcok és közigazgatás

Azokban **az államokban**, ahol a **két-párti rendszernek** vannak hagyományai (Anglia, USA) a hatalom erősebben koncentrálódik az uralkodó párt kezében, mint a többpárti (pl. Olaszország) rendszerekben. A két-párt rendszerű országok közül Nagy-Britanniában, pl. a választási ciklus ideje alatt a győztes párt kizárólagos hatalmat gyakorol, mintha egy-párt rendszer lenne. Elvileg a törvényhozó hatalom a parlamenté, a végrehajtás a kabineté. Ténylegesen mindkettő az uralmon levő párt szerve: a kormányzati posztokat a pártvezetők töltik be, akik végrehajtják a párt munkabizottságai által kidolgozott, a párt képviselője által a parlamentben előterjesztett, a párt parlamenti képviselői által megszavazott akcióprogramokat, törvényeket. A parlamentet és a kormányt ugyanaz a motor hajtja, ténylegesen a párt egyedül gyakorolja a hatalmat. A parlamenti ellenzék vitathatja ugyan a kormány tevékenységének helyességét, kellemetlen kérdéseket tehet fel, az eredmény azonban sohasem kétséges, a kormány győztesen kerül ki a vitából mert ugyanannak a pártnak a parlamenti képviselői, amelynek nevében kormányoz, mellette szavaznak. A kormány a győztes párt vezetőiből tevődik össze, a kormány döntéseiben meghatározó szava nem az adott ügyben leginkább érdekelt miniszternek, hanem a párt hierarchiájában magasabb helyet elfoglaló miniszternek van, azaz nem a közigazgatási, hanem a pártbeli tisztség a meghatározó.

A többpártrendszerű országokban - ahol a kormány koalícióban tömörült pártoknak köszönheti megbízatását - valósulnak meg leginkább a hatalom megosztásának klasszikus alkotmányos elvei. A parlament és a kormány közti kapcsolatok vizsgálata értelmet nyer, a parlament itt nagyobb mozgásszabadságot élvez a kormánnyal szemben, sőt itt a törvényhozás és a végrehajtás elválasztása mellett, ezen belül, a gazdasági, szociális ideológiai, külügyi, stb. feladatok elválasztása is megjelenik, tehát a hagyományos **horizontális tagozódás** mellett a **vertikális** is, mivel a koalíciós pártok eleve kijelölik maguknak azt az igazgatási szektort, amelyet irányítani akarnak.

A párt és a közigazgatás kapcsolata az **egy párt rendszerű országokban** a legerősebb.

Az egy párt rendszerű országokban, ilyenek voltak a szocialista országok, az egyedüli párt minden államigazgatási szervben alapszerveket épített ki, amelyek pártszempontok szerint ellenőrizték az állam szerveit.

A közép-kelet-európai országok többségében a párt és az állami szervek szervezetei elkülönültek egymástól. Néhány országban, különösen Romániában és az NDK-ban azonban számos közös államigazgatási-párt szervezet alakult ki. A közép- és kelet-európai országokban a kommunista pártok teljes mértékben maguk alá gyűrték a közigazgatást, ami nemcsak abban nyilvánult meg, hogy olykor egybeolvadt az államigazgatás szerveivel, hanem abban is, hogy a legfontosabb minisztériumokat (belügy, külügy, honvédelem, igazságügy) a kormány kiiktatásával közvetlenül irányították.

1.3.2. A személyi állomány és a pártok viszonya

A pártok és a közigazgatás közötti kapcsolat különösen a személyi állomány tekintetében szoros. A kérdés itt az, hogy milyen mértékben befolyásolhatják a pártok a közigazgatási gépezetet a kívánt cél irányába működtető személyi állományt?

E tekintetben három megoldás alakult ki. Az első a közigazgatási apparátus **teljes politizálása**, azaz a közigazgatási posztok mindegyikének a hatalomra jutott párt híveivel való betöltése. A második megoldás a közigazgatási **apparátus semlegesítése**, mindennemű pártbefolyásolás alóli kivonása. A harmadik közbülső formát alkalmaz, később konkrét példával világítjuk meg, hogy miként. Az első, tehát a teljes mértékben politizált, politika alá rendelt forma az Amerikai Egyesült Államokban egészen a múlt század végéig minden szinten dominált, ma sem tűnt el számos tagállamban. Ehhez volt hasonló a Szovjetunió és az általa befolyásolt országok gyakorlata. A másodikra Angliát szokás megemlíteni, a harmadikra Franciaországot. A **zsákmányrendszer**, amely először az USA-ban, később a szocialista országokban alakult ki, azon az elven alapult, hogy a politika a közigazgatásban valósul meg, a politikai célok elérésének legbiztosabb eszköze, ha az uralomra jutó párt a közigazgatás minden egyes posztját embereivel tölti be. A rendszer lényegét jól fejezte ki a múlt század harmincas éveiben megfogalmazott jelszó: "A zsákmány a győztesé". Föderális szinten az USA-ban a zsákmányrendszer mára 90 %-ban megszűnt ugyan, de tudjuk, hogy az új pártot képviselő elnök megválasztása után több ezer kulcspozícióban cseréli ki még mindig az adminisztráció állományát. A helyi szervek nagy százalékban számos előadói szintű posztot választás útján töltenek be ma is, s ebben a két párt választási hadjárata, tehát a politikai párt juttatja tisztséghez az alkalmazottat. A közigazgatás személyi állományának pártkötöttsége a mai napig akadályozza a hivatásos közigazgatási személyzet kialakulását, még ha az erre való törekvés egyébként számos vonatkozásban észlelhető.

A megszűnt európai pártállamokban a vezető közigazgatási posztok betöltésénél elsődlegesen szintén a politikai elkötelezettséget vették figyelembe. A vezetőkkel szemben támasztott követelmények mindegyik volt szocialista országokban elsőként a politikai alkalmasságot, megbízhatóságot, a politikai képzettséget hangsúlyozták. Amint azt a magyar jogszabály előírta: "Vezetői munkakörbe olyan személyeket lehet állítani, akik: alkotmányos rendszerünkhöz hűek, meggyőződéssel szolgálják a munkásosztály hatalmát, a nép érdekeit; a párt politikáját...ismerik és értik a párt, a kormány politikáját, és az irányításuk alá tartozó területen biztosítják annak végrehajtását,...aktív közéletet folytatnak." Ez a helyi igazgatásban úgy tükröződött, hogy a tanácsi tisztségviselők 80-90%-a volt párttag.

Az államigazgatás **nem vezető beosztású** dolgozóival szemben általában nem kívántak meg a közép-kelet-európai országokban ilyen szoros politikai elkötelezettséget. A lengyel jogszabályok például azt írták elő, hogy "államigazgatási dolgozó személy az lehet, akinek eszmei és erkölcsi beállítottsága biztosítékot jelent abból a szempontból, hogy megfelelően fogja teljesíteni a hivatal dolgozóira háruló feladatokat", ennek megfelelően hivatali esküjükben a Lengyel Népköztársaság iránti hűséggel nyilvánították ki, a szocialista fejlődés támogatására, a törvényesség betartására tettek nyilatkozatot. Magyarországon államigazgatási szervvel munkaviszonyt minden állampolgár létesített, aki tizennyolcadik, illetve ügyviteli munkakörben tizenhatodik életévét betöltötte, s büntetlen előéletű. A mi jogalkotásunk tehát politikai feltételeket nem támasztott, de még etikai követelményeket sem rögzített. A közigazgatási dolgozók ennek megfelelően a Magyar Népköztársaságra, annak

népére, az alkotmányra tették esküjüket. Az ügyintézők között a tanácsi hivatali szervezetben 30-32 % volt a párttagok aránya.

A **depolitizált közigazgatásra** Angliát, pontosabban az 1945 előtti Nagy-Britanniát lehet megemlíteni. Itt a közszolgálatot ellátók kötelesek voltak kívül maradni a párt- és választási harcokon, semlegesek maradtak, a mindenkor hatalmon lévő kormányt szolgálták ki. A politikus- és a funkcionáriusréteg különválasztásából következett, hogy a funkcionárius csak akkor vehetett részt a pártharcokban, jelöltethette magát, ha előzőleg lemondott közhivatali tisztségéről. Tudnunk kell azonban, hogy ebben az állami ügyek intézésének folyamatosságát és a szakképzett hivatali réteg kialakulását biztosító rendszerben a hatalmon levő párt ugyanolyan mértékben kézben tartja az adminisztrációt, mint a zsákmányrendszerben, hiszen más eszközökkel ugyanannak az elvnek szereznek itt is érvényt: a mindenkori állami hatalommal szembeni **lojalitás elvének**. A Munkáspárt 1945 és 1951 között bevezetett reformja a semlegességet már nem kívánja meg a közszolgálati létszám több, mint felét kitevő alacsony beosztású funkcionáriusoktól, szabadon lehetnek bármely párt tagjai, a választásokon jelöltethetik magukat anélkül, hogy tisztségükről le kellene mondaniuk. A középszintű funkcionáriusok részt vehetnek a politikai életben, de ha képviselőnek jelöltetik magukat, tisztségüket fel kell adni; a felsőszintű közfunkcionáriusok esetében továbbra is megkívánják a teljes semlegességet.

Azokban az országokban, ahol többpárt-rendszer alakult ki, s a kormányzás általában csak két vagy három párt koalíciójával történik, a pártok és a közigazgatás személyzetének viszonya a **moderált**, azaz a jelenlegi angol **neutralizmushoz** hasonló. A szoros értelemben vett semleges viszonyulás egyik feltételének - politikai párthoz való kapcsolat, választáson jelöltetés - teljesítése alól a közszolgálat felmentést kap. A felsőszintű funkcionáriusok körében elég gyakori a politikai mezőkre való kirándulás, majd hosszabb-rövidebb idő után való visszatérés. A választóvonal a hivatali és a magánélet között húzódik meg. Szolgálatban a közszolgálati dolgozónak szigorúan semlegesként kell eljárnia, magánéletében - a lelkiismereti jog tiszteletben tartásának következményeként - szabadon fejthet ki tetszőleges politikai tevékenységet. Ez az elhatárolás azonban korántsem oldja meg a problémát, hiszen számos esetben előfordul, hogy az új politikai vezetés az ellentétes politikai nézetéről ismert közszolgálati dolgozót nem akarja partnerként megtartani; feltételezett lojalitása ellenére kétségesnek tartja, hogy a funkcionárius megteszi-e a kellő erőfeszítéseket az új politikai orientáció végrehajtására. Ebben az esetben a közszolgálati dolgozót címeinek és fokozatainak megtartásával olyan posztra - bírói, tanácsosi, felügyelői, stb. - helyezik át, ahol nincs szükség a hatalmon levő párt vagy pártkoalíció irányvonalához való aktív politikai csatlakozásra.

A politikai pártok és a közigazgatás személyzetének kapcsolata a két- vagy többpártú országokban, részleteiben nem teljesen azonos, az alapkoncepciót tekintve is lényeges különbségek tapasztalhatók, mégis megállapítható néhány **egyformán érvényesülő sajátosság**. A közös gond: mennyire, milyen mértékben tegyék ki a közigazgatás személyzetét a pártharcok következményeinek, úgy tűnik, azonos módon nyer orvoslást. A közigazgatás személyzete kettéválik, a csúcspozíciókat az uralmon levő párt vagy pártok vezetői foglalják el, ez a politikusréteg; a szakértelmet, szakképzettséget, szakmai gyakorlatot igénylő, a végrehajtás területére elhelyezett pozíciókat a szakhivatalnokok, a szó nem pejoratív értelmében vett bürokrata töltik be. A vezetők mobilak, pártérdekeltségük nagyfokú, mint pártfunkcionáriusok, pártérdemeikre tekintettel megbízott személyek gyakorolnak állami funkciót. Az állam nevében járnak ugyan el, de az államérdek számukra a pártérdeken keresztül jelenik meg, állami karrierjük következtésképp pártkarrierjükhöz kötődik. A közép- és kisfunkcionáriusok ezzel szemben a "házára", a "nemzetre", az "államra", ennek szolgálatára tesznek esküt, közvetlenül tehát mellőzniük kell a

pártszempontokat, közvetve ezt nehezen tehetik meg, hiszen az államérdek az ő esetükben is az uralmon levő politikai párt vagy pártok érdekeként jelenik meg. A szó szoros értelmében vett semlegesség tehát valójában teljesíthetetlen előírás.

2. A közigazgatás demokratizmusa

2.1. A demokratizmus sajátosságai a közigazgatásban

A demokratizmus a többség uralmát jelenti, jogot a döntés tartalmának meghatározására, vagy a döntés meghozatalára. Szervezetek életében a tagság jogát a szervezet vezető szerveinek, személyeinek meghatározására, illetve kijelölésére, a szervezetet érintő legfontosabb kérdések eldöntésére.

A közigazgatás is önálló szervtípus, de sajátos állami szerv, ami demokratizmusának felfogásából is kitűnik. A közigazgatás esetében ugyanis szó sincs a demokratizmus előbb jelzett érvényesüléséről. Épp ellenkezőleg: antidemokratikusnak tartanánk azt a közigazgatást, ahol a személyi állomány választaná meg vezetőit, határozná meg a szervezet felépítését, s döntene a szervezet feladatköréről. A közigazgatás szervezetén belül általában nem érvényesül a többségi elv. A hivatali szervezet az egyszemélyi vezetés elvén alapul, s hiába áll adott kérdésben a teljes személyzet a vezető álláspontjával szemben, a vezető álláspontjának kell szükségszerűen győzedelmeskedni. A demokrácia hagyományos, általános formája csak korlátozott mértékben fedezhető fel a közigazgatásban: a többségi elv érvényesül a testületi elven működő szervekben, s a hivatali demokrácia érvényesülését is felismerhetjük a munkakörülmények meghatározásával kapcsolatos egyes kérdések eldöntésében.

Demokratikus közigazgatásról akkor beszélhetünk, ha a közigazgatásnak nincs joga arra, hogy a lakosságtól, vagy annak választott képviselőitől elzárkózzék, ha köteles megengedni a külső szervek ellenőrzését tevékenységét illetően, ha tevékenysége közérdekű és a törvényeknek megfelelő. Egyszóval **a közigazgatás demokratizmusa a közigazgatás korlátok közé szorítását, ellenőrzöttségét jelenti.** A demokratizmus nem a közigazgatás belső elve, hanem a hatalom gyakorlásának elve a közigazgatással szemben. Az a társadalom nevezhető demokratikusnak, amely sokoldalúan gondoskodik arról, hogy a közigazgatás a köz érdekében, tehát a többség érdekében fejtsse ki tevékenységét.

2.2. A demokratizmus tartalmi elemei

A demokratizmus **érvényesülésének eszközei és formái** is igen változatosak. Egy részük a demokratizmus megvalósulásának **közvetlen** biztosítékát nyújtják, más részük **közvetettebb** módon járul hozzá a közigazgatás társadalmi ellenőrzöttségéhez. A közvetlen formák között említhetjük az állampolgárok, vagy szervezetek **részvételét** a közigazgatási feladatok ellátásában, a közigazgatás és a közigazgatási pálya **nyitottságát**. A közvetett formák között a közigazgatás közérdekűségét és a közigazgatás **törvénynek való alárendelését** a közigazgatás **átláthatóságát** említhetjük meg.

2.2.1. A részvétel

A közigazgatás demokratizmusának leghatékonyabb biztosítékát egyes politikai gondolkodók abban látták, ha a közigazgatást, mint sajátos feladatkörrel elkülönülő állami szervtípust megszüntetnék, s az állampolgárok vennék kézbe saját ügyeiknek intézését. Ez a koncepció **meghaladja a képviseleti demokrácia ama felfogását**, amely pusztán a választás tényére korlátozza az állampolgárok részvételét az állami ügyek intézésében, s arra a hipotézisra épül, hogy az állampolgár nemcsak a törvények meghozatalára képes, hanem annak megvalósítására is.

Az állampolgárok **közvetlen részvétele** ebben a formában azonban csak korlátozott mértékben valósítható meg. Bebizonyosodott, hogy a közigazgatás funkcióinak ellátásához kvalifikált szakemberállomány szükséges, a konkrét feladatok szervezésével megbízott igazgatás pusztán laikus elem részvételével nem képzelhető el.

Mindez azonban távolról sem azt jelenti, hogy a megnövekedett és differenciáltabbá váló feladatok miatt teljesen megszűnik az állampolgárok közvetlen, személyes részvételi lehetősége az államigazgatási ügyek intézésében. A közvetlen részvétel jelentősége a közigazgatás és a társadalom közötti választóvonal felszámolása miatt számottevő, ezért az államok a változó körülményekhez igazodóan újabb és újabb lehetőséget keresnek a közvetlen részvétel érvényesítésére. A lehetőségeket a következőképpen lehet csoportosítani:

- a közigazgatási döntések meghozatalában való személyes részvétel. Számos olyan bizottság működik, amelynek tagjai az állampolgárok (szociális lakáskiutalás jogosultságának megállapítása, szociális segélyezés, stb.). A közigazgatási szerv e bizottságok javaslata alapján hozza meg döntését, vagy figyelembe veszi az előterjesztést;
- a közigazgatási feladatok ellátásában való személyes részvétel. Az állampolgárok nem kis százaléka közreműködik az érdemi feladatok ellátásában, gondoljunk a szociális gondozásra, a községi szabálysértési ügyek intézésére. A társadalmi munkásoknak, önkénteseknek nevezett közreműködők jelentős terheket vehetnek át a közigazgatástól;
- a közigazgatás tevékenységének ellenőrzésében való részvétel. Talán ez a legelterjedtebb lehetőség: a közvetlen ellenőrzést biztosítják a különböző köz-meghallgatások, a falugyűlések, a közigazgatás vezetőinek beszámolóit, stb.

Amint látható az állampolgárok közvetlen, személyes részvételére a közigazgatás munkájában, annak ellenőrzésében főként helyi szinten van lehetőség. Az ügyek intézésének a közigazgatás legalacsonyabb szintjére telepítésével, a **decentralizációval**, tehát automatikusan növekszik az állampolgári részvétel lehetősége.

A szakértelem szerepének a növekedése a közigazgatásban az állampolgár egyéni részvételének lehetőségét kétségkívül csökkenti. Ezért keresnek világszerte újabb formákat a társadalmi ellenőrzés fokozására. Az állampolgárok különböző típusú **szervezetei, egyesületei, társulásai** az állampolgárok érdekeit jobban tudják közvetíteni a közigazgatás felé, mint az egyes állampolgár, mivel e szervek rendelkeznek az érdekek szakszerű megfogalmazásnak feltételeivel, valamint a közigazgatás tevékenységének szakszerű ellenőrzéséhez szükséges eszközzel (szakértők, képzett saját apparátus, stb.).

Az összefoglalóan **civil szervezeteknek** nevezett állampolgári társulások célja valamilyen vagy a társadalom egészét (ilyenek például a környezetvédelmi egyesületek, szervezetek) vagy kisebb-nagyobb részét (ilyenek pl. az ebtenyésztők, bélyeggyűjtők

szövetségei) érdeklő kérdéskör társadalmi jelentőségének igazolása, a sajátos érdek elfogadtatása, integrálása a közösségi célokba. A civil szervezetek körébe tartoznak az érdekvédelmi szervek is; a szakszervezetek, amelyek az általuk képviselt alkalmazotti, foglalkoztatotti réteg élet- és munkakörülményeinek javítását állítják programjaik középpontjába. Valójában ilyennek tekinthetők a politikai pártok is, ám hatalmi ambícióik miatt általában kívül rekesztik őket e körön.

A civil szervezetek a közigazgatás demokratizálásának legfontosabb eszközei, szerepük minden demokratikus államban növekszik. Magyarországon a bíróságok több mint 47 ezer civil szervezetet tartanak nyilván. A civil társadalmi önszerveződés elősegítésére az Országgyűlés 2003-ban törvényt alkotott (2003.évi L.törvény a Nemzeti Civil Alapprogramról).

2.2.2. Az alkalmazás demokratizmusa

Hogyan biztosítható napjainkban a közigazgatási pálya nyitottsága olyan értelemben, hogy mindenki számára egyforma eséllyel elérhető legyen, amikor egyre inkább növekszik az igazgatási munkamegosztás szükségessége, a professzionálódás mértéke? Mindenekelőtt az általános műveltség társadalmi méretű növelésével, ami által minden állampolgár elsajátíthat bizonyos fokú igazgatási ismereteket, kialakíthat igazgatási készségeket, szabadon választhatja meg azokat az iskolatípusokat, melyek ilyen jellegű munkakörök ellátására képeznek szakembereket. Ezen kívül a képviseleti és a közvetlen demokrácia erősítésével, miáltal az állampolgárok vagy képviselőik az igazgatási szakemberek kiválasztásában és munkájuk ellenőrzésében részt vehetnek.

Az oktatás nyitottsága tehát az elsődleges feltétel, olyan társadalmi állapotok megteremtése, amelyben mindenki hozzájuthat a képességeinek és kíváncsiságainak megfelelő ismeretekhez, szakképzettséghez. Amikor tehát legalább közép-fokú iskolai végzettség szükséges a köztisztviselői kinevezés elnyeréséhez, az állampolgárok esélyegyenlősége akkor nyer valóságos tartalmat, ha a középiskola elvégzése mindenki számára elérhető.

Az alkalmazás demokratizmusának további tartalmi eleme az **alkalmazási feltételek** nyitottságának biztosítása. A demokratikus országok alkotmányai, közszolgálati törvényei a 20.század elejétől deklarálják az állampolgárok egyenlő esélyét bármilyen közfunkció betöltésében. Az alkalmazási feltételek ennek megfelelően minden nagykorú állampolgár számára teljesíthetők, amennyiben a közfunkció ellátásához megkívánt morális követelményeknek megfelel, s eleget tesz azoknak az előírásoknak, amelyek az intellektuális felkészültség megállapítását célozzák.

Az alkalmazási esélyegyenlőség ellentéte annak az egészen az újkor hajnaláig érvényesülő állapotnak, amikor a közfunkció nyíltan csak meghatározott személyeknek, családoknak, jelentős vagyonnal, társadalmi összeköttetéssel rendelkezők számára állt nyitva, ugyancsak ellentéte a még napjainkban is fellelhető alkalmazási gyakorlatnak, amelyben prioritást azoknak biztosítanak, akik valamilyen pártideológia hű követői. Antidemokratikus tehát az olyan alkalmazási feltétel rendszer, amelyben a rátermettséget, a felkészültséget a párthűség megelőzi.

2.2.3. A közigazgatás közérdekűsége

A közigazgatás **demokratizmusának** kritériuma, hogy tevékenysége **közérdekű**.

A közérdek **megfogalmazása** nem könnyű feladat. A közérdek ugyanis több tekintetben relatív fogalom. Mennyiségileg sohasem az adott ország összes lakosának érdekét fejezi ki, azaz a közérdek nem egyenlő az egyöntetű nemzeti helyesléssel. A közérdek megállapításához elegendő a lakosság többségének helyeslését bírni, azaz a közérdek többségi érdek. Demokratikus államban azonban a többségi érdek is úgy fogalmazódik meg, hogy figyelembe veszik a kisebbség érdekeit is, vagyis a közérdek a többségi és a kisebbségi érdekek harmonizálásából áll össze. A közérdek relativitása **térben és időben** is kimutatható. A megyék, városok és falvak, a mezőgazdaság és az ipar érdekei számos részkérdésben nem esnek egybe. Ha ezeket az érdekellentéteket fejlődésükben, tehát az idő kategóriájával párosítva vizsgáljuk, a közérdek relativitása még egyértelműbben igazolást nyer. A ma érdekei különböznek a holnap érdekeitől, az a közigazgatási intézkedés, amely ma a közérdeket közvetlenül szolgálja, távlatilag a köz érdekei ellen hathat. A szénbányászat fejlesztése az 50-es években, a 60-as évek elején közérdekűnek tűnt, mert olcsóbban szerezhettünk energiát kőszénből mint szénhidrogénekből. Az intézkedés hosszú távon mégsem szolgálta a közérdeket, mert nem számolt a körülmények megváltozásának eshetőségével. A közérdek helyes értelemben tehát a **számban, időben és térben eltérő érdekek szintézise**, s állandó revízióra szorul.

A közérdeket képviselő igazgatási szerv feladata **nem lehet csoport- vagy részerdekek képviselete**, vagy még inkább védelme. A tétel természetesen fordítva is igaz, **közérdeket csak közérdekű szerv képviselhet**. Ennek a tételnek a mellőzése idézte elő annak a még ma is számos esetben tapasztalható anomáliának a kialakulását, hogy közérdek megbízottjaként lép fel az állampolgárokkal szemben rész- vagy egyéni érdeket védelmező szervezet, intézmény, vállalat.

A **közérdek megfogalmazása és képviselete** általában nem ugyanannak a közigazgatási szervnek a feladata. A **közérdek megfogalmazására** az államigazgatási szervek közül egyedül a kormánynak lehet jogosítványa. A kormánynak van egyedül országos, általános áttekintés a gazdasági, kulturális, egészségügyi, honvédelmi állapotokról, a kormánynál futnak össze a külgazdasági, s általában a nemzetközi kapcsolatok; a kormány és a legfelsőbb képviseleti szervek között, szoros, pontosan meghatározott együttműködés alakult ki. A **közérdek képviseletére** azonban már minden közigazgatási szerv köteles. Kötelesek a közérdek megfogalmazásában is közreműködni.

A közérdek megfogalmazásáról kifejtett álláspontból az is következik, hogy a kormányt alkalmassá kell tenni e komoly feladat ellátására. Jeleznünk kell még azt is, hogy a közérdek megfogalmazása elsősorban nem a közigazgatás feladata semmilyen szinten. Elméletileg a politikai szerveknek elsődleges a szerepe, a közigazgatásnak azonban más a véleménye. Arra hivatkozással, hogy a politika állandóan a különböző pressure groupok kényszerítő hatása alatt áll, vezetőinek megbízása, mandátuma feladathoz és időköz kötött a stabilitást élvező közigazgatással szemben, ha nem is nyíltan, hanem rejtett módon önmagát minősíti a közérdek meghatározására alkalmas szervnek.

2.2.4. A közigazgatás törvény alá rendelése

A demokratizmus alapvető követelménye, hogy a közigazgatás szervezetét és működését **nyilvános jogszabályok** állapítsák meg. A liberális eszmék szerint a törvényhozásnak, mint a népakarat elsődleges kifejeződési színterének biztosítani kell azt a jogot, hogy korlátozza a végrehajtást végző közigazgatást. Ezt törvényekkel érheti el, amelyeket a közigazgatás köteles tiszteletben tartani, s amelyek révén az állampolgár is védve van a közigazgatás önkényes döntéseivel, kezdeményezéseivel szemben.

A törvény alá rendelés tartalma az idők folyamán megváltozott. Ma már a jogszabályoknak való alárendelést értjük alatta, tehát azoknak a jogszabályoknak a betartási kötelezettségét is, amelyeket maga a közigazgatás alkot. Ennek vannak pozitív és negatív következményei. Az előbbi között említhetjük meg a szabályozottság gazdagodását, a negatívok között azt a tényt, hogy a közigazgatás saját szabályai nem abszolút értékű tilalmak, azokat a közigazgatás bármikor tetszés szerint változtathatja.

A törvény alá rendelés egészen részletes és pontos, amikor a közigazgatás és az állampolgár kapcsolatának szabályozásáról van szó, keretjellegű, vagyis csak a mozgástér határait kijelölő a törvényi szabályozás, ha a közigazgatási szervek egymásközi kapcsolatáról, illetve a közigazgatás szervezési tevékenységéről van szó.

2.2.5. A közigazgatás átláthatósága

A demokratikus közigazgatás tevékenysége, működése megismerhető, adatait nem zárhatja el az állampolgárok elől, azaz átlátható, nyitott. A nyitottságnak két elemét szokásos megemlíteni: az igazgatási dokumentumokhoz való hozzájutást (ezt az elemét nevezik átláthatóságnak); a közigazgatási döntésekben való részvétel lehetőségét, amiről a részvétel elemzése kapcsán már szóltunk.

Az átláthatóság elvét először Svédországban rögzítette a svéd sajtószabadságról szóló törvény, 1766-ban, az Egyesült Államok 1966-ban Franciaország 1978-ban hozott törvényt a közigazgatás tájékoztatási kötelezettségéről, az információkhoz való hozzáférés lehetőségéről.

Magyarországon 1992-ben született törvény (1992.évi LXIII.tv.) a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok hozzáférhetőségéről. Minden állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerv vagy személy köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. Lehetővé kell tenni, hogy a közérdekű adatot bárki megismerhesse. Az adatokhoz való hozzáférés lehetősége azonban nem teljes körű, az állam- szolgálati titkok mellett a nemzetközi kötelezettség alapján titkosnak minősített adatok kiesnek ebből a körből, s azok is, amelyeknek nyilvánosságát valamely törvény – honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési, pénzügyi, külügyi kapcsolatokra, bírósági eljárásra tekintettel – korlátozza. Csak húsz év elteltével válik – ha törvény kivételt nem tesz – nyilvánossá a belső használatra készült, valamint döntés-előkészítéssel összefüggő adat. A közigazgatás gyakorlata gyakran él a törvényben tágan megfogalmazott adat-visszatartási lehetőséggel, ezért nehezen állítható, hogy a magyar közigazgatás átláthatósága minden tekintetben biztosított lenne.

ELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK

1. Miért jelentős az írásbeliség megjelenése a közigazgatásban?
2. Mi jellemzi a közigazgatás és a politika kapcsolatát a kétpártrendszerű államokban?
3. Milyen kapcsolat van a közigazgatás és a politika között a többpártrendszerű országokban?
4. Milyen a kapcsolat a közigazgatás és a politika között az egypártrendszerű államokban?
5. Milyen megoldások alakultak ki a személyi állomány és a pártok viszonyában?
6. Mit jelent a demokratikus közigazgatás követelménye?
7. Sorolja fel a demokratizmus tartalmi elemeit a közigazgatásban?
8. Milyen formában valósulhat meg az állampolgárok közvetlen részvétele a közigazgatásban?
9. Mit jelent az alkalmazás demokratizmusa?
10. Miért fontos, hogy a közigazgatás a törvények alá legyen rendelve?

A KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETE

1. A közigazgatás központi szervei

Az állam tevékenységét tartalma alapján törvényhozó, végrehajtó és igazságszolgáltató jellegűre oszthatjuk fel. A törvényhozó feladatokat a képviseleti szervek, az igazságszolgáltató feladatokat a bíróságok látják el. Sajátosan alakul a végrehajtó funkció ellátásának szervezeti háttere. A világ legtöbb országában a végrehajtást **központi szinten** (tehát a helyi szervekre ez nem vonatkoztatható), két szervtípus, az államfői, valamint a kormányfői feladatok ellátására kiépült szervek látják el. Másképpen úgy mondhatjuk, hogy a végrehajtó hatalom szervezet központi szinten a legtöbb országban **dualista**, kettős. A végrehajtó hatalom azonban monolitikus is lehet, vagyis egyszervezetű, ebben az esetben az összes végrehajtó tevékenység ellátásáért egyetlen szerv felelős.

A végrehajtó hatalom dualizmusa központi szinten a parlamentáris monarchiában és köztársaságban alakult ki. A parlamentáris monarchiában a törvényhozó képviseleti szerv a törvényben rögzített feladatok végrehajtását a királyra bízta, aki elvileg a végrehajtó hatalom feje.

A király azonban közvetlenül, valamint a közvetlen rendelkezésére álló apparátus segítségével csak a feladatok egy részét - kisebb részét - képes ellátni, a végrehajtás legfontosabb szerve a kormány, amelynek működését a törvényhozó testület irányítja és ellenőrzi. Itt tehát a végrehajtó hatalom egyik részét a király, az állam szimbolikus feje, másik részét a kormány alkotja. A parlamentáris köztársaságokban a király szerepét a köztársasági elnök vállalja át. A végrehajtás **államfői** részéhez többnyire ceremoniális funkciók tartoznak, a politika meghatározásának kulcsszerve a **kormányfő és a köré tömörült és kiépült végrehajtó szervezet, amit közigazgatási szervezetnek hívunk.**

A prezidenciális köztársaságokban (USA, Mexikó, stb.) ezzel szemben a végrehajtás **monolitikus**. Ez azt jelenti, hogy a lakosság által választott elnök egyedül felelős a végrehajtás egészéért, ha úgy tetszik államfő és kormányfő is egy személyben. Itt a közigazgatás egyenlő a végrehajtható hatalommal. Mint láttuk a parlamentáris monarchiában és köztársaságokban a két fogalom nem ugyanaz.

Tudnunk kell, hogy a prezidenciális köztársaságokban is több típusú végrehajtó vagy közigazgatási vagy kormányzati (ezekben az országokban ezek a fogalmak ugyanazt jelentik) szerv működik: az elnök mellé kiépült hivatalok, amelyek főként koordinációs tevékenységet végeznek, tanácsadó funkciót látnak el: a minisztériumok, amelyek szintén az elnöknek alárendelten működnek, a különböző ügynökségek, irodák.

A közép-kelet európai országok túlnyomó részében szintén duális a végrehajtó hatalom. **A köztársasági elnök** a végrehajtó hatalom államfői feladatát látja el. Ez általában jelentősebb terjedelmű, mint a nyugati parlamentáris monarchiákban vagy köztársaságokban, de kisebb súlyú mint a prezidenciális köztársaságokban.

Az **államfői funkcióhoz** tartozik általában:

- a közigazgatás központi szervei vezetőinek kinevezése, felmentése (ez a jogkör azonban többnyire formális, az előterjesztések szentesítésére szorítkozik.)
- a fegyveres erők legfelső irányítása, (szintén előterjesztéshez kötött funkció)

- a diplomácia legfelső szintű irányítása, a köztársasági elnökök képviselik legmagasabb szinten nemzetüket, kinevezik és fogadják a követeket, nagyköveteket, nemzetközi szerződéseket kötnek, (a helyzet ugyanaz, mint fentebb).

- törvények kezdeményezése, kihirdetése.

A **kormányfői funkciókhoz** tartozik általában:

- az államigazgatás egészének közvetlen, vagy közvetett irányítása,
- a gazdaság, a kultúra, az egészségügy, a tervezés és a pénzügyek irányítása,
- a kül- és belpolitika alapjainak kidolgozása, végrehajtásának megszervezése,
- a közbiztonság védelméről gondoskodás, a honvédelem megszervezése.

Magyarországon is, mint minden parlamentáris köztársaságban, dualisztikus végrehajtó hatalom alakult ki és funkcionál. Az osztrák- magyar monarchia rendszerében a közös uralkodó (aki osztrák császári és magyar királyi címet viselt) képviselte az államfői hatalmat, Trianon után kormányzó elnevezéssel illették az államfőt. 1946-1949 között, valamint 1989 októbere óta köztársasági elnök az államfői jogok gyakorlója.

Magyarországon a köztársasági elnök hovatartozásáról az alkotmány nem rendelkezik. Szerepét a nemzet egysége, valamint az államszervezet demokratikus működése fölötti őrökésben jelöli meg. Az utóbbi formulára hivatkozással az Alkotmánybíróság a köztársasági elnököt kiemelte a végrehajtó hatalomból, azzal érvelve, hogy nem lehet olyan hatalmi ág része, amelynek demokratikus működése fölött őröknie kell. Ezzel az érveléssel lehetne vitatkozni, nem csupán formalizmusa, hanem belső tartalmi ellenmondása miatt is. Ha u.is minden hatalmi ágból kiszakítjuk az elnököt, akkor a negyedik hatalmi ág egyedüli képviselőjének kell megtenni, olyan minőségben, amely felette áll az összes többinek, annulálva a hatalmi egyensúly biztosításának elvét. A köztársasági elnök feladatai szerint egyértelműen a végrehajtó hatalomhoz sorolható, tartalmi megközelítés alapján más következtetés nem vonható le. Mégsem foglalkozunk a köztársasági elnök szerepével a közigazgatásban, nem elemezzük kis létszámú hivatalának jellegzetességeit. Ennek oka az, hogy a közigazgatás feje nálunk egyértelműen a **kormány**, a közigazgatás központi szervezetrendszerébe az államfő nem illeszthető be.

Azt is tudnunk kell azonban, hogy az államfő nem mindegyik parlamentáris köztársaságban áll távol a közigazgatástól, nem mindegyik köztársasági elnök pusztán ceremóniális funkciók ellátására jogosult. Az u.n. félpresidenciális köztársaságokban (Franciaország, Oroszország, Románia, Ukrajna stb.) a kettős, duális, végrehajtó hatalomtól, a hagyományos parlamentáris megoldásoktól eltérően, az államfő, a köztársasági elnök részesedik nagyobb súllyal. Ezekben az országokban nélkülözhetetlen a köztársasági elnök közigazgatási funkcióinak részletesebb bemutatása.

1.1. Kormányzati hierarchiába tartozó – független központi közigazgatási szervek

A közigazgatás központi szervei túlnyomó részt a kormány irányítása alá tartozó államigazgatási szervek. A sok előnnyel járó hierarchia abban a formában érvényesül, hogy a központi szervek többsége közvetve vagy közvetlenül alá van rendelve a kormánynak, a kormány ilyen szerveket létrehozhat vagy létre hoztathat az Országgyűlés felhasználásával, működésüket megszüntetheti ugyancsak vagy közvetlenül vagy az Országgyűlést kérve, a már működő szerveket összevonhatja, szétválaszthatja, nevüket megváltoztathatja, utasíthatja őket,

döntéseiket megváltoztathatja, vezetőiket leválthatja vagy kérheti leváltásukat, s a kérést teljesíteni kell. Az államigazgatás eme központi szervei vagy közvetlenül vannak alárendelve a kormánynak vagy közvetve. Közvetlen kormány alárendeltségben működnek a minisztériumok, erről az Alkotmány is rendelkezik, ezen kívül néhány más, nem minisztériumi formában működő egyéb szerv; például az Országos Egészségbiztosítási Pénztár, az országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság, Központi Statisztikai Hivatal, Országos Atomenergia Hivatal. A többi központi közigazgatási szerv közvetve van alárendelve a kormánynak, a kormány azonban jogosult az államigazgatás bármelyik ágát, bármelyik szintű szervét közvetlenül felügyelete alá vonni.

A kormány alárendeltségébe tartozó központi szervek külön kategóriáját alkotják a **fegyveres erők** (Magyar Honvédség, Határőrség). Velük szemben a kormánynak **megosztott irányítási** hatásköre érvényesül, az Országgyűlés és a köztársasági elnök osztozik az irányításban. A hatályos törvény (2004.évi CV.tv.) a honvédség működésének irányítását, a Honvédség hadrafoghatóságáért való politikai felelősséget ruházza a kormánynak. E felelősség minden olyan elemet magába foglal, amely nem az Országgyűlés vagy a köztársasági elnök hatáskörébe tartozik.

A rendőrséget is a kormány irányítja, ám a belügyminiszteren keresztül, közvetlen és konkrét irányítási jogköre az országos rendőr-főkapitányság kinevezésére, illetve felmentésére korlátozódik, tehát jelentősen kisebb terjedelmű, mint a honvédség tekintetében.

A közigazgatás egészen sajátos részét alkotják azok a központi államigazgatási szervek, amelyek tevékenységük tartalma szerint egyértelműen igazgatást végeznek, ám különböző okoknál fogva kivonják őket a legfelső szintű közigazgatási szerv, a kormány irányítási jogköre alól. E szervek minden országban majdnem hasonló helyet foglalnak el, s amerikai minta alapján elnevezésük kezd közös lenni: független szervek. Az Amerikai Egyesült Államokban 1880-tól kezdtek létre jönni olyan szervek, amelyek nem illeszkednek teljes mértékben a tipikus elnöki adminisztrációba, a minisztériumokba (administrative departments), tevékenységük nem feltétlenül igazgatási, hanem kiegészítésképpen igazságszolgáltatási vagy jogalkotási is, függetlenségük pedig abból ered, hogy nem az elnöknek, hanem a Kongresszus valamelyik házának alárendelten tevékenykednek. Példaként említjük meg a Szövetségi Kereskedelmi Bizottságot (Federal Trade Commission) az Atomenergiái Bizottságot, a Hadigondozottak Igazgatóságát (Veteran Administration). Számuk ma már több mint 60, súlyukat mutatja, hogy a veteránok igazgatását 176.653 teljes munkaidőben foglalkoztatott alkalmazott végzi.

A francia irodalom is különböztet a kormánynak alárendelt központi szervek és az attól függetlenül működő közigazgatási szervek között, az utóbbiak közé sorolva a már kétszáz éve működő Conseil d'État-t, az 1973-ban létrehozott ombudsman (franciául: médiateur) intézményét, a Tőzsdebizottságot, 2000-ben megalakított Commission de régulation de l'électricité-t.

Magyarországon az utóbbi két évtizedben erősödött meg a – nevezzük mi is így – független közigazgatási szervek szerepe és ettől az időponttól növekedett számuk. A független igazgatási szervek jellemzői: törvények szabályozzák jogállásukat; nincsenek beillesztve a hagyományos közigazgatási struktúrába; függetlenségüket garanciák védik; szabályozási és beavatkozási jogosítványokkal rendelkeznek; felelősséggel az Országgyűlésnek tartoznak.

Elsőként az **Állami Számvevőszéket** jelölhetjük meg, amelyet a törvény (1989.évi XXXVIII.tv.) az Országgyűlés pénzügyi – gazdasági ellenőrző szerveként határoz meg, alárendelve következésképp az Országgyűlésnek van. Függetlenségét biztosítja többek között az a prerogativa is, hogy költségvetését maga állítja össze. Az Állami Számvevőszék

tipikusan államigazgatási tevékenységet (pénzügyi, költségvetési **ellenőrzés** az állami költségvetésből működő szervek tekintetében) végez, kiváltságát az objektivitás, a támadhatatlanság, az elfogulatlanság védelme indokolja.

A **Gazdasági Versenyhivatal** szintén olyan önálló, független közigazgatási szerv, amelyet az Országgyűlés kifejezetten a versenyjogi jogviták elbírálására hozott létre. A Versenyhivatal nincs alárendelve a kormánynak, sem más közigazgatási szervnek, önálló költségvetési fejezetet alkot, kizárólag az Országgyűlésnek tartozik felelősséggel. Feladatát számára csak törvény írhatja elő. Közigazgatási jellegére utal fő tevékenysége: versenyfelügyelet ellátása, s az a körülmény, hogy a közszolgálati jogviszonyban álló alkalmazottaira a köztisztviselői törvényt kell alkalmazni. Függetlenségét a jogviták elbírálásához szükséges védettség indokolja, a részrehajlás nélküli, pártatlan elbírálás érdekében.

A független közigazgatási szervek körébe tartozó **országgyűlési biztosokról** azt kell megemlítenünk, hogy feladatuk az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomásukra jutott visszaállásuk kivizsgálása vagy kivizsgáltatása, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedések kezdeményezése. A biztosok eljárásuk során függetlenek, intézkedéseiket kizárólag az Alkotmány és a törvények alapján teszik meg. Az országgyűlési biztosokat függetlenségük erősítése céljából mentelmi jog illeti meg. Ha tevékenységüket nézzük egyértelműen kitűnik annak **közigazgatási jellege**, hiszen a hatóságok, illetve közszolgáltatást végző szerv eljárása során az alkotmányos jogok sérelmét előidéző cselekvéseit vizsgálják. Az országgyűlési biztosok munkájukat az Országgyűlési Biztos Hivatalára támaszkodva végzik, vezetője helyettes államtitkárával azonos jogállást élvez, a munkatársak köztisztviselők.

Magyarországon az **ügyészséget** nem szokásos a központi közigazgatási szervek körében megemlíteni, még a kormánynak alá nem rendelt független szervek körében sem. Ennek több oka van elsőként az, hogy az ügyészség 1949-től, szovjet hatásra, önálló szervtípussá vált, kiszakadva az igazságügyi igazgatás, tehát az államigazgatás kötelékéből. Önálló karakterét az 1989-es alkotmánymódosítás is megőrizte, noha mindmáig heves viták folynak arról: nem lenne-e jobb ismét az igazságügyi miniszter irányítása alá helyezni az ügyészséget. A leggyakrabban hangoztatott érv: a kormány nem vállalhat felelősséget a törvényt sértések üldözéséért, a jogszabályok megtartásáért, ha ez a szerv, amely kifejezetten ebből a célból működik, teljes mértékben kívül áll a kormány felelősségi körén.

Ezt az álláspontot osztva az a véleményünk, hogy ha jogilag nem is minősül az ügyészség közigazgatási szervnek, ténylegesen mégis az, igaz olyan feladatok ellátásával, amelyek fokozott védelmet igényelnek a közigazgatási hierarchiába beszorított szerveknek az illetéktelen és indokolatlan beavatkozásokkal szemben.

Továbbiakban a közigazgatás központi szervezetrendszerét a kormány és a neki alárendelt minisztériumok és országos hatóságok középpontba állításával mutatjuk be, vitathatatlan és egyértelmű közigazgatási jellegük miatt, s azért is, mert a közigazgatási ügyek messze legnagyobb tömege e szervek hatáskörébe tartozik.

1. 2. A központi igazgatás szintjei

A közigazgatás központi szervezete több, egymástól eltérő jellegű, hatáskörű és struktúrájú szervtípusból tevődik össze, e szervtípusok egymással meghatározott alá- és fölérendeltségi viszonyban állnak.

Ami mégis **egységessé** teszi az e körbe tartozó szerveket az, hogy:

- mindegyik országos hatáskörrel rendelkezik, ami miatt e szerveket országos hatáskörű szerveknek is nevezzük, szemben azokkal a helyi- területi szervekkel, amelyek hatáskörükkel csak szűkebb (város, község, megye) területén élhetnek. Ebből következik, hogy országos hatáskörrel rendelkező szervek csak központi szervek lehetnek;
- mindegyik az általa képviselt igazgatási szféra csúcsán helyezkedik el. Hasonló jellegű, feladatkörű államigazgatási szerv fölöttük nem helyezkedhet el. A gazdasági minisztérium az ipar- és kereskedelem igazgatásának legmagasabb szintű szakszerve, fölötte hasonló jellegű szerv nem található (de más jellegű, szélesebb hatáskörű (a kormány) azonban már igen.)

A központi igazgatásnak hazánkban - csakúgy mint más országokban - három szintje épült ki: az adminisztráció szintje, az elsődleges koordináció szintje, amelyet különböző előkészítő, véleményező, tanácsadó szervek, bizottságok alkotnak, a koordináció második szintje, ahol a kormány helyezkedik el, amelynek funkciója egyébként messze túlnő a koordináción.

1.2.1 Az adminisztráció szintje

Az állam szervezési feladatait igazgatási szervek látják el. Az igazgatási szervek egyik típusa az ügyek folyamatos, mindennapos intézését végzi, ezt a fajta tevékenységet hívjuk szakigazgatásnak, vagy idegen szóval adminisztrációnak.

A központban a szakigazgatást, vagy az adminisztrációt a **minisztériumok**, és más, nem minisztériumi formában szervezett **országos főhatóságok** látják el. A központi államigazgatási szervezetrendszer e legalacsonyabb szintje látja el a legkiterjedtebb feladatokat, ez a fokozat épült ki a legdifferenciáltabban, s itt dolgozik képzett szakemberek legnagyobb tömege is.

Az ezen a szinten alkalmazott szakemberek száma nálunk több mint tíz ezer a minisztériumok és főhatóságok az ügyek intézését a legmagasabb fokú **szakértelemmel** rendelkező szakértők, köztisztviselők munkájával végzi.

A szakértelem miatt az adminisztráció szintjén elhelyezkedő központi igazgatási szervek nemcsak a **végrehajtásban**, hanem a politika, elsősorban az irányításuk alá rendelt ágazat (egészségügy, művelődési ügyek, ipari ügyek) fejlesztésének politikájában, e politika megfogalmazásában is kulcsszerepet játszanak.

Az ezen a szinten található központi szervek közös sajátossága, hogy mindegyikük **különös hatáskörrel** rendelkezik. Vagyis csak bizonyos, pontos körülírt közigazgatási ügyekkel, kérdésekkel foglalkozhatnak. A közigazgatás egészének irányításával csak a kormány foglalkozhat, amely ezért **általános hatáskörű** közigazgatási szervnek minősül.

1.2.2 A koordináció első szintje

A minisztériumok és a főhatóságok száma bizonyos fokig az állam előtt álló feladatok függvénye, ennyiben azt is mondhatnánk, hogy külső körülmények által meghatározott.

Nagyobb részt azonban az irányítás tradíciói, pártpolitikai érdekek, személyi jellegű kérdések megoldásának szükségessége formálja az adminisztráció szintjének szervezeti tagozódását. Ezzel nem azt akarjuk állítani, mintha önkényes lenne a feladatok megosztása,

hanem azt, hogy általában nem esik teljesen egybe az ügyek természetes egymáshoz való kapcsolódása és igazgatási hovatartozása. Az iparral kapcsolatos ügyek pl. általában egy minisztériumhoz tartoznak, de nem kizárólagosan, mivel az ipar fejlesztésével, termékeinek forgalmazásával kapcsolatos igazgatási ügyekkel szinte mindegyik más minisztérium, főhatóság, bank is foglalkozik. Ugyanígy az oktatás ügyeivel nem csak az illetékes minisztérium, hanem minden más országos szerv foglalkozik valamilyen formában.

A szakigazgatás tagozódása tehát mesterséges, számos esetben eltér az ügyek természetes, komplex kapcsolódásától. A szakigazgatás e merevségét igyekszik feloldani az elsődleges koordináció.

A koordináció szükségességét négy pontban lehet indokolni:

- **összhangot szükséges biztosítani** a konkrét ügyben érintett igazgatási szervek tevékenységében. Vagyis pl. az ipar fejlesztésének kérdéseit olyan igazgatás miliőbe helyezni, amelyben a sokszínűség, a többoldalúság kap vezető szerepet. Így pl. a Gazdasági Kabinet összetételénél fogva alkalmas az ipar fejlesztését a mezőgazdasággal, a környezetvédelemmel, a munkaüggyel, a pénzügyi lehetőségekkel összhangban, a gazdaság egészében vizsgálni,
- az összhang mellett biztosítani kell az ügyek intézésének egységét, az **államigazgatás egységét**. Koordináció nélkül a közigazgatásban a partikularizmus uralkodna el, nem érvényesülhetne a közérdek egységes értelmezése, a hatékonyság,
- a túlterhelt, időzavarban levő kormányt tehermentesíteni szükséges olyan kérdések **előkészítésével**, amelyek meghaladják az adminisztrációs szint kompetenciáját. Ennek keretében ki kell szűrni a kormány szintre nem tartozó kérdéseket, azokat, amelyekben az adminisztráció, vagy a koordináció első szintjének célszerű intézkedni,
- az államigazgatási döntési folyamat előkészítésében időnként hasznos **bevonni** azokat a társadalmi érdekcsoportokat, amelyek kifejezésre juttathatják az általuk képviselt rétegek, szervezetek, mozgalmak álláspontját az államigazgatási megközelítés egyoldalúságát.

A koordinációt végző szervezetek formái sokfélék lehetnek:

- **minisztériumok**, főhatóságok mellett, vagy keretében működő **testületek**. E testületeket a kormány hívta létre azért, hogy a koordinációt ágazati szinten biztosítsa. Ilyen szerv pl. az Egészségügyi Tudományos Tanács, Országos Gyermekvédelmi Munkabizottság stb, stb.
- **szuperminisztériumok**. A koordinációt azáltal is biztosítani lehet, hogy a korábban önálló ágazatként működő minisztériumokat, melyeknek összehangolása eleve külső koordinációt igényelt, összevonják egyetlen minisztériumba. A koordináció ezáltal belső feladattá válik, s egy szinttel lentebb jelentkezik.

1980-ban a korábban önálló Kulturális és Oktatási Minisztérium egyesül, létrejön a Művelődési Minisztérium. 1981-ben a Kohó- és Gépipari, a Nehézipari és a Könnyűipari Minisztérium megszűnt, a három ipari tárca feladatát az Ipari Minisztérium látja el. 1990-ben a korábbi Ipari Minisztérium és a Kereskedelmi Minisztérium belkereskedelmi részlegei egyesülnek Ipari és Kereskedelmi Minisztérium néven. 1994-ben az Ipari és Kereskedelmi Minisztériumba beolvad a Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Minisztériuma is, néhány évvel később a hajdani Közlekedési Minisztérium, s így most már hat, korábban szerkezetileg különálló szervezet olvad össze a Gazdasági és Közlekedési Minisztériumban.

- **interminiszteriális bizottságok.** Ezt a kifejezést azoknak a koordináló testületeknek megjelölésére tartjuk fenn, amelyeket a kormány hoz létre saját tanácsadó, javaslattevő, véleményező szerveként. A minisztériumok, főhatóságok keretében működő bizottságok is interminiszteriális (vagyis több minisztérium képviselőiből összeálló) jellegűek, azonban nem a kormány, hanem a miniszter vezetési tevékenységét segítik. Jellegzetessége továbbá az e körbe tartozó bizottságoknak, hogy - ellentétben a lentebb ismertetésre kerülő kormánybizottságokkal - döntési hatáskörük általában nincs. Interminiszteriális bizottságoknak tekinthető pl. a kormány Gazdasági Kabinetje, Nemzetbizottsági Kabinetje, a Tudománypolitikai Tanács.

- **kormánybizottságok** szintén interminiszteriális jellegűek, abban különböznek az előző típusú koordinációs szervtől, hogy bizonyos kérdésekben a **kormány nevében és helyett döntést** is hozhatnak. Egy-időben 5- 6 kormánybizottság is működött, pl. a Tervgazdasági Bizottság, a Honvédelmi Bizottság, jelenleg egy sem, de az alkotmány alapján bármikor, bármilyen számban létrehozhatók „meghatározott feladatkörök ellátására”.

Fontos megjegyeznünk: amíg az adminisztráció szintjére a **folyamatos** mindennapos, addig a koordináció mindkét szintjére az **időszakos**, rövid ideig tartó munkavégzés jellemző. A minisztériumok folyamatos igazgatási tevékenységet végeznek, a különböző koordinációs bizottságok havonta, negyedévente, esetleg félévenként üléseznek, a kormány hetenként ül össze. Az ülések időtartama általában félnapos: - amíg az adminisztráció szintjén a feladatok ellátásáról nagy létszámú apparátus gondoskodik, addig - nálunk Magyarországon, de más országokban nem - a koordinációs szinteknek vagy nincs önálló, saját apparátusa, az ügyek előkészítését valamelyik minisztérium, főhatóság végzi, vagy ha van is, igen kis létszámú.

1.2.3 A koordináció második szintje: a kormány

A kormány szerepe hármas: ellátja a **koordináció koordinációját**, vagyis összehangolja a tanácsadó, véleményező, döntéshozatalban közreműködő koordinációs szervek tevékenységét; **dönt** az államigazgatás hatáskörébe tartozó legfontosabb kérdésekben: **részt vesz** az ország kül- és belpolitikájának megfogalmazásában és kidolgozásában. Az első és második feladatkörét szokásos államigazgatásinak, a harmadikat kormányzatának nevezni.

Államigazgatási szerepkörében a kormány a legmagasabb fokon áll, minden szintű és jellegű államigazgatási kérdéssel közvetlenül foglalkozhat. Gyakorlatilag tevékenységének nagy részét a második szintű koordinációs feladatok ellátása köti le. Ennek keretében valósul meg az ügyek komplex szemléletének követelménye. Látható ugyanis, hogy a koordináció első szintjén az ügyeknek csak **részleges** egybehangolása történik meg. Nem kerül sor az ügyek komplex összefüggéseinek feltárására, a szükséges intézkedések megtételére. Ez a feladat a kormányé, amely ily módon az alacsonyabb fokozatokon az igazgatás felépítéséhez igazodó szektorális megközelítés helyett - mert pozíciójánál fogva erre képes és csak egyedül képes erre - döntéshozatali eljárásban a teljes komplexitást érvényesíti.

A **döntési funkció** kiemelése azért indokolt, mert a közigazgatás egész szervezetirendszerére jellemző a törekvés a döntési jogosultság magasabb szintű szervhez való áthárítására. A döntés felelősség-vállalást von maga után, amitől, különösen kényes esetekben a közigazgatás szervei húzódnak. A közigazgatási hierarchiában a kormány helyezkedik el a legmagasabb fokon, innen nincs hozva továbbhárítani a döntés felelősségét, a kormányok ezért döntési kényszerben vannak: döntést kell hozniuk. E funkció tartalmánál azt is

figyelembe kell venni, hogy nem csak a miniszterek által óvatosságból feltolt ügyek kényszerű eldöntése tartozik bele, hanem az állami, társadalmi ügyeknek a csoportja is, amely kiemelt jelentőségénél fogva eleve kormányzati kompetenciába tartozik.

Kormányzati szerepkörében a kormány az államhatalmi ágak elválasztása elvének megfelelően csupán egyike a szereplőknek. Amíg az államigazgatási szerepkört úgy jellemezhetjük, mint a már felmerült ügyek elintézési módjának meghatározását, a kormányzatot leginkább a **jövő formálásának** feladatkörével azonosíthatnánk. Itt ugyanis az ország gazdasági fejlődésének kívánt ütemét, az ország külpolitikai, honvédelmi orientációját, a törvények tervezetének koncepcióját, stb. stb. kell meghatározni. Ebben a feladatkörben több állami szerv jár el, mindenekelőtt az Országgyűlés, majd a köztársasági elnök, s végezetül a kormány. A **valóságban** a kormány a kormányzás legaktívabb állami szerve.

2. A minisztériumok és országos főhatóságok

2.1. A minisztériumi és főhatósági szervezet azonossága és különbözősége

Az adminisztráció legmagasabb szintjén nálunk Magyarországon két különböző szervezeti formában működő szervezet helyezkedik el: a minisztériumi és a nem minisztériumi formában működő, különböző jellegű, elnevezésű országos hatáskörű államigazgatási szerv, amelyet az egyszerűség kedvéért a továbbiakban főhatóságoknak nevezünk. (A főhatóságokat a jogszabályok és tanulmányok országos hatáskörű szerveknek nevezik. Ez az elnevezés nem szerencsés: országos hatáskörű szervek a minisztériumok is, a kormány is. A főhatóság összefoglaló elnevezés az országos jelleget is, a minisztériumi formától való eltérőséget is kifejezi.)

A két szervtípus között azonosság mindenekelőtt abban jut kifejeződésre, hogy:

- országos hatáskörű szervek,
- különös hatáskörrel rendelkeznek,
- meghatározott igazgatási ágazat csúcsszervei.

A **különbségek** is számottevőek azonban. A két szervtípus eltérő vonásait politikai-szociológiai, másrészt jogi - alkotmányjogi szempont alapján elemezhetjük.

Politikai- szociológiai szempontból vizsgálva a kérdést azt mondhatjuk, hogy a minisztériumi jogállás az adott igazgatási ágazat kiemelkedő jelentőségét szimbolizálja. Ma általában azoknak az ügyeknek állami szervezése, intézése, irányítása történik legfelsőbb szinten minisztériumi elnevezéssel működő szervezettel, amelyet a politika legjelentősebbnek tart. Igaz ez a megállapítás még akkor is, ha tudjuk, hogy történetileg a fejlődés úgy alakult, hogy kezdetben nem az ügyek társadalmi jelentősége miatt vált a minisztérium vezető államigazgatási szervvé, hanem a szervezetet irányító **miniszter** politikai súlya miatt. Vagyis nem a minisztérium tette az élén álló minisztert jelentős személyiséggé, hanem pont fordítva: a politikai arénában jelentős szerepet játszó miniszter növelte meg annak az államigazgatási szervnek jelentőségét, amelynek élére került. Így volt ez Franciaországban 1789, Magyarországon 1848 után, s ez a helyzet még ma is gyakran előfordul, hogy t.i. a miniszterről kinevezett politikai személyiség miatt válik egy- egy igazgatási csúcsszervezet minisztériumi rangúvá, minisztériumi „besorolásúvá”.

Az újkori államfejlődés későbbi szakaszában, a múlt század közepe óta, azonban a minisztériumi szervezet némely ágazatának jelentősége úgyannyira állandósult, hogy a prominens politikusoknak ezeket a minisztériumokat illeti irányításra átvenni. A szervezet és vezetője között kialakuló e viszony a továbbiakban azután a minisztérium és a miniszter jelentőségét egyaránt felerősítette.

Amikor tehát azt állítjuk, hogy **általában** az adott ügy vagy ügycsoport társadalmi jelentősége miatt lesz egy-egy központi szervezet minisztérium, ne felejtjük azt sem, hogy olykor a **miniszter**, vagyis a szerv vezetőjének személyisége, politikai súlya eredményezi a szervezet magas fokú államigazgatási elismerését. A miniszter és a minisztérium viszonyának taglalására még visszatérünk, itt csak annyit, hogy a szervek közötti hierarchia sokszor a **szervek vezetői közötti hierarchiára vezethető vissza**.

Hogy ez mennyire így van, azt abból is láthatjuk, hogy az országos főhatóságok szervezete, működése, teljesen hasonló a minisztériumokhoz, nagyságuk esetleg jelentékenyen felülmúlja némely minisztériumét: a Központi Statisztikai Hivatal dolgozóinak létszáma pl. jelentősen meghaladja legtöbb minisztériumunk dolgozóinak létszámát, mégis a minisztériumok magasabb szinten helyezkednek el, mint a főhatóságok.

Az országos főhatóságok **száma** korszakonként jelentősen változik. Míg a minisztériumok száma az utóbbi évtizedben 12 és 15 között ingadozott, azoknak a főhatóságoknak a száma, amelyek a kormány közvetlen felügyelete alatt működtek, ugyanebben az időszakban 6-8 volt.

1989 előtt a Minisztertanács alá rendelt országos főhatóságok száma 26 volt. Az utóbbi években a kormány azonban tudatosan arra törekszik, hogy ahol az lehetséges a főhatóságokat beillessze valamelyik minisztériumba.

Ma már tehát elterjedtebb, hogy az országos főhatóság valamely **miniszter közvetlen felügyelete** alatt működik. Az országos főhatóságok száma, amelyek miniszteri irányítás alatt állnak **harminc** körüli. A főhatóságok hálózata tehát sokkal differenciáltabban kiépült, mint a minisztériumoké, a minisztériumi szervezet disztingváltságát azonban éppen az adja, hogy sokkal ritkábban kerül sor létrehozására.

Jogi, alkotmányjogi szempontból a különbség **részben a szervezethez**, részben, s nagyobb részben a minisztérium, illetve az országos főhatóság élén álló vezető **személyi jogosítványához** tapad.

Amíg a **szervezet különbségeit** illeti:

- a minisztériumokat csak az Országgyűlés létesíthet, vagy szüntethet meg. Országos főhatóságot a kormány is létrehozhat, s létre is hozott,
- a minisztérium keretében működhet országos főhatóság, fordítva az eset elképzelhetetlen.

A vezetők **személyi jogosítványait** illetően:

- a miniszterek tagjai a kormánynak, az országos főhatóságok vezetői nem;
- a miniszterek normaalkotási hatásköre szélesebb, rendeleteket is alkothatnak, vagyis jogszabályokat, amelyek az állampolgárokat meghatározott magatartásra kényszerítik. Az országos főhatóságok vezetői csak az alárendelt szerveket kötelező **utasításokat** bocsáthatnak ki, jogszabályokat tehát nem.

2.2. A minisztériumok és főhatóságok típusai

2.2.1. Stabil és változó minisztériumok, országos főhatóságok

Ha akár a magyar, akár a külföldi minisztériumok, illetve országos főhatóságok történetét áttekintjük azt láthatjuk, hogy néhány szervezetében, feladatkörében hosszú időn keresztül alig megy végbe bármilyen feljegyzésre érdemes változás, mások ezzel szemben igen gyakran radikális reformokon esnek keresztül.

A **stabil minisztériumok** és **főhatóságok** története a felvilágosult abszolutizmus koráig visszavezethető, ezekben intézték a legfontosabbnak tartott állami ügyeket: a külügyeket, a hadügyeket, a pénzügyeket, az igazságszolgáltatás ügyeit, a lakossági nyilvántartást és a belügyeket. E szervek (tehát a külügy, hadügy vagy honvédelmi, pénzügyi-, igazságügyi, belügyi minisztériumok, a statisztikai hivatalok) szervezeti önállósága több mint kétszáz éve nem kérdőjeleződött meg egyetlen olyan országban sem, amely nemzeti szuverenitását ez idő alatt megőrizte. A stabil minisztériumok és főhatóságok zöme a **politikai** hatalomgyakorlás vezető szerve, s úgy tűnik az ezen a téren szerzett társadalmi tapasztalatok időtálló struktúrát alakítottak ki. A stabilitás természetesen nem változatlanságot jelent, e szervek is tökéletesítették irányítási módszereiket, az ügyek intézésének módozatát. Szervezeti önállóságuk azonban az idők folyamán csak erősödött, feladatkörük lényegileg változatlan maradt. Kivételt képez a belügyminisztérium, amely kezdetben mindazokkal az ügyekkel foglalkozott, amely nem tartozott a többi tárcához, az ország összes belső ügyeivel, tehát a rendészettel, a gazdasággal, az egészségüggyel, a helyi szervek irányításával. Ezek az ügyek fokozatosan kiszakadtak a belügyminisztériumokból, önállósodtak, így a belügyminisztériumok feladatkörében általában ma már csak a közbiztonság védelme és a helyi ügyek legfelső irányítása maradt. Ennek ellenére is a stabil minisztériumok közé kell sorolnunk a belügyminisztériumokat, mivel szervezeti autonómiájuk mindvégig erős maradt. (Ami másképpen kifejezve azt jelenti, hogy nem olvadnak be más minisztériumokba.)

A stabil minisztériumok és főhatóságok a legközvetlenebbül fejezik ki az állam lényegét: a belső rendfenntartást, a szuverenitás megvédését, a nemzetközi kapcsolatok fenntartását, az igazságszolgáltatás megszervezését.

Ezért sajátos gyakorlat érvényesülését figyelhetjük meg. A választás után hatalomra jutó párt, vagy pártkoalíció legjelentősebb politikusait ülteti be a miniszteri bársonyszékekbe. A korábban egypártrendszerű országokban a szóban forgó miniszterialis szervek fontosságát pedig azzal fejezték ki, hogy erős, vagy közvetlen pártirányítás alá helyezték őket.

A **változó** elnevezéssel illetett központi államigazgatási szervek a gazdaság, a szolgáltatás igazgatásában tevékenykednek szinte kivétel nélkül. A múlt század hatvanas-hetvenes éveitől kezdődően jöttek létre az állam fokozódó aktivitása jegyeként az oktatási, egészségügyi, szociális minisztériumok. Közép- és Kelet Európában hamarabb, mivel itt az állam szerepe kezdettől erősebb volt a gazdaság fejlesztésében, Nyugat Európában később, csak az I. világháború körüli években, s legkésőbb az Egyesült Államokban, a harmincas években, a második világháború után. Bár az egészségügy, az oktatás, a kultúra igazgatásában is gyakoriak a változások, az oktatási minisztériumokból pl. hol kiválnak, hol visszakerülnek az ifjúsági ügyek, a sport ügyek, a tudományos kutatás, az igazán jelentős és gyakori változások mégis a gazdasági szféra irányításában mennek végbe.

Az egypártrendszerű állam a termelési eszközöket államosította, emiatt nemcsak mint **hatóság** foglalkozott a gazdaság irányításával, hanem tulajdonosként olyan kérdések eldöntésére is fenntartotta magának a jogot, mint a vezetők kinevezése, leváltása, a vállalati eszközök átcsoportosítása, a termelés mennyiségének és minőségének meghatározása. Különös szerep hárult tehát a volt szocialista országok gazdasági minisztériumaira, amelyek az állam nevében a tulajdonosi jogokat gyakorolták: ők lettek felelősök a gazdaság kiegyensúlyozott fejlődéséért, a lakossági szükségletek kielégítésének megszervezéséért. Ennek következtében a gazdasági élet feltételeiben és folyamataiban bekövetkező minden változás a gazdasági minisztériumok szervezetében és funkcióinak alakulásában csapódott le. Nem véletlen tehát, hogy a gazdasági minisztériumok struktúrája szinte 2- 3 évenként változott. Főként azokban az országokban voltak gyakoriak a változások, amelyek szoros tervgazdálkodást folytattak. Ezekben az országokban ugyanis a gazdálkodást irányító minisztériumok száma magas volt, a Szovjetunióban több mint száz, az NDK- ban több mint egy tucat, s hasonló volt a helyzet Csehszlovákiában és Romániában is. Szinte minden iparág, vagy jelentősebb iparág irányítását minisztérium, vagy országos főhatóság végezte. Bármelyik iparág gazdasági jelentőségének csökkenése, vagy növekedése, a nemzetközi munkamegosztásban bekövetkező változás, személyi problémák, újabb irányítási módszerek kipróbálása a gazdasági minisztériumok átszervezését eredményezték. Ezekben az országokban a gazdasági minisztériumok nemcsak irányították a gazdaságot, hanem részben **maguk is gazdálkodtak** ami pl. abban jutott kifejezésre, hogy a minisztériumok némelyike működési költségeit nem költségvetésből, hanem az alárendelt vállalatok befizetéseiből fedezte, a minisztériumok közvetlenül érdekeltek voltak a vállalati nyereség alakulásában.

Magyarországon az 1968- ban bevezetett gazdasági reformok a piaci viszonyokat kívánták erősíteni, s emiatt feleslegesnek ítélték a gazdálkodási ágazatokat igazgatási ágazati tükrözését, tehát annyi minisztérium létrehozását ahány iparág van. Az 1990 tavaszán megkezdődött rendszerváltás radikálisabb változásokat irányoz elő: a gazdasági minisztérium szerepköréből kivonja a gazdálkodást, ezáltal politikai ellenőrzés alá vonja .

Jelentős szemléletbeli változás kifejeződése az is, hogy a gazdasági minisztériumok fő feladata nem az alárendelt vállalatok irányítása, hanem a gazdaság adott szektorának, e szektor politikájának irányítása. Mindez várhatóan hozzájárul ahhoz, hogy a gazdasági minisztériumok, főhatóságok struktúrájában a változások és forrongások eddig észlelt szakasza lezáródjon.

2.2.2. A kormányzati tevékenységhez közvetlenül kapcsolódó minisztériumok, főhatóságok - a végrehajtás minisztériumai, főhatóságai

A minisztériumok és főhatóságok **tevékenységének jellege** alapján megkülönböztethetjük a kormányzati tevékenységet közvetlenül segítő, támogató, abba szinte beleolvadó központi szervek csoportját attól a csoporttól, amely a szorosabban vett végrehajtást végzi.

A minisztériumok és főhatóságok történetét vizsgálva azt állapíthatjuk meg, hogy egy részük közvetlenül a kormányok segéd szerve volt, a kormányt vagy annak elnökét, elnökségét készítette fel arra, hogy a minisztériumok előterjesztését szakszerűen elbírálhassák: információkat szolgáltatassanak az ország, a gazdaság, a társadalom különböző területéről, kérdéseiről: ellenőrizzék a minisztériumokat a tekintetben, hogy végrehajtják- e a kormány rendelkezéseit, betartják- e az árak képzésére, a munka- és bérezési politikára vonatkozó előírásokat, stb. stb. Mindezekben a kérdésekben egységes gyakorlat kell

uralkodjon az ország minden szervezetében, a minisztériumokat is beleértve, ezért irányításuk nálunk is és más országokban is a kormány mellett és így a minisztériumok fölött elhelyezkedő hivatalok, irodák hatáskörébe tartozott.

A magyar fejlődés úgy alakult, hogy e hivatalok kiszakadtak a kormány hivatali apparátusából, önállósodtak, önálló érdekek hordozóivá váltak, minisztériumi, főhatósági besorolást nyertek, úgy annyira, hogy a gyakorlat és a tudomány is kezdte történelmi gyökereiket figyelmen kívül hagyni, sajátosságukat félreérthető jellemzésekkel leírni. Formailag e központi szervek nálunk elnevezésükben (hivatal) őrzik eredetüket, számos országban e szervek némelyike (pl. Lengyelországban, Romániában, Angliában a statisztikai hivatalok) nem a kormánynak, hanem a kormány elnökének alárendelten működik.

A kormányzati tevékenységhez közvetlenül kapcsolódó minisztériumok körébe tartozik a pénzügyminisztérium, a főhatóságok közül a statisztikai hivatal.

E központi szervek tevékenységét az jellemzi, hogy fő feladatuk a kormány, mint a minisztériumok és főhatóságok fölötti elhelyezkedő szerv kiszolgálása. Ennek keretében stratégiai koncepciók kidolgozása, fejlesztési tervek előkészítése.

Jogállásuk formailag azonos a végrehajtás minisztériumainak, főhatóságainak jogállásával, ténylegesen azonban - ez ismét arra utal, hogy a kormány közvetlen szervei - fölöttük helyezkednek el. Mivel vállalatok és intézetek e szerveknek nincsenek alárendelve, tevékenységüket általánosabb jellegű kérdések kidolgozására koncentrálhatják.

Ismeretes olyan felfogás is, amely e szerveket az eddig elmondottak alapján nem is a minisztériumok és főhatóságok közé sorolja, hanem abba a kategóriába, amelyet mi a koordináció első szintjeként jelöltünk meg.

A **végrehajtás minisztériumai, főhatóságai** (pl. a népjólét, a belügyekkel, a művelődéssel s közoktatással, iparral kereskedelemmel, földművelésüggyel foglalkozó minisztérium) az operatív, naponta jelentkező, gyors intézkedést igénylő kérdések intézésének szervei. E szervek gondoskodnak a legfontosabb társadalmi szükségletek (ellátás, közbiztonság, szolgáltatások, ideértve az igazságszolgáltatást is), kielégítésének közvetlen megszervezéséről. Ami annyit jelent, hogy felügyeletük alatt működnek azok a közüzemek és közintézetek, amelyek e szükségleteket közvetlenül kielégítik, azaz termelnek, kereskednek, oktatnak, gyógyítanak, bűnüldöznek, folyókat szabályoznak stb., stb.

Időnként a kormány erősebben kézbe veszi az államigazgatási, a gazdasági élet irányítását, s ekkor úgy néz ki, mintha a funkcionálisnak nevezett szervek pozíciója megerősödne, valójában a kormány tevékenységéhez közvetlenül kapcsolódó szervek, tehát maga a kormány erősödik meg. A végrehajtást végző szervek térnyerése pedig az adminisztráció erősödését jelzi, a koordináció gyengülését, a kormányzati munka háttérbe szorulását.

2.3. Minisztériumi struktúrák

A minisztériumi struktúrának két fő variánsa alakult ki: az ún. klasszikus modell és a svéd modell.

A **klasszikus minisztérium** élén gyakran cserélődő, politikai funkciót betöltő személy áll, a hivatalnokok ezzel szemben igazgatási szakértők, akiknek helyzete stabil. A miniszterek jönnek- mennek, a minisztérium marad - ez a közel százéves szállóige jelzi a **minisztérium kettősségét**: a minisztérium - a miniszter révén - a legközvetlenebbül **politikai szerv**,

ugyanakkor - a szakértők nagy száma, stabilitása miatt - az **ügyek szakértelemmel történő intézésének** legmagasabb fokú szervezete is. A klasszikus minisztériumi struktúra előnye, hogy egy szervezeten belül fut össze az igazgatási szakértelem és a politika, a politika elképzeléseit közvetlenül érvényesítheti. Az igazgatási szakértelmet adó hivatali apparátus is lehetőséget nyer a politika irracionális, irreális elképzeléseinek opponálására, így tartósabb együttműködés során az igazgatás és a politika összecsiszolódhat. A politika levetközi túlzásait, az igazgatási munka megújulhat. Hátránya e megoldásnak a politikum túlságosan erős érdekérvényesítő lehetősége, túl ambiciózus miniszter érvényesíthet olyan életidegen elképzeléseket is, amelyek az igazgatás tapasztalataival nem egyeznek.

A minisztériumi struktúra klasszikus modelljében kétféle variáns fedezhető fel. A **francia** megoldás szerint a minisztérium az adminisztráció csúcsa, s ennek következményeképp a miniszternek szerepelnie kell a kormányban, kormánytagként, s egyben vezetője a minisztériumi adminisztrációnak is. Az **angol** koncepció szerint a miniszternek nem feltétlenül kell a minisztériumában folyó adminisztráció főnökének lennie. Ebből következően a hatáskörök megosztása, a minisztériumi vezetés struktúrája is eltér a franciától. Az angol miniszter nem feltétlenül tagja a kormánynak, viszont tevékenységében jóval nagyobb szabadságot élvez, mint francia kollégája: nem tartozik felelősséggel a miniszterelnöknek, elég, ha biztosítja arról, hogy minisztériuma kielégítően dolgozik.

A **svéd minisztériumi modell** (amelyet más észak-európai országok is átvettek) eredetisége abban áll, hogy a klasszikus minisztérium kettős jellegét (politika, adminisztráció) megszünteti, a minisztérium csak politikaformáló szerepét tartja meg. A tulajdonképpeni végrehajtás (ez az adminisztráció) ún. autonóm hatóságok feladata. A lényeg tehát a svéd modellben az, hogy nem egy szervben egyesítik a politika kidolgozásának és végrehajtásának feladatát. A politikaformáló funkciót kis létszámú, fiatal életkorú, dinamikus személyzettel rendelkező szerv látja el (ez a minisztérium), a másik nagyobb létszámú, idősebb, igazgatási tapasztalatokban gazdagabb személyzettel rendelkezik (ez az autonóm hatóság). A 14 svéd minisztériumban az alkalmazottak létszáma nem haladja meg az 1500 főt. A kereskedelmi minisztériumban pl. mindösszesen hetvenen dolgoznak, ám a kereskedelemmel foglalkozó autonóm hatóságban ezerkétszázan.

A hatóságok autonómiája abban áll, hogy a minisztérium konkrét ügyekben nem utasíthatja őket, egyébként azonban a miniszter határozza meg az autonóm hatóságok politikájának általános irányát, csakúgy mint költségvetését.

Hazánk minisztériumainak struktúrája a klasszikus modellhez áll közel. A minisztériumok nálunk is hierarchikusan felépült szervezetek, melyek egyesítik a politikai és adminisztratív funkciókat. E két funkció aránya azonban minisztérium- típusonként változó. A gazdasági minisztériumokban általában az igazgatási funkció, a stabil minisztériumokban pedig a politikai funkció jelentősebb.

2.4. A minisztériumok vezetése, belső tagozódása

A minisztériumok vezetésében, belső szervezeti felépítésében minden országban sok az esetlegesség. Csupán néhány országban van olyan törvény vagy jogszabály, amely előírja, hogy miként kell felépíteni a minisztériumokat általában, milyen típusú szerveket kell létrehozni, melyek a miniszterek általános feladatai. Az egyes minisztériumok, főhatóságok létrehozásáról természetesen minden országban magas szintű jogszabályok rendelkeznek és ezek tartalmazznak néhány utalást a szerv feladatkörére, esetleg szervezetére vonatkozóan, a jogszabály-alkotási hatáskörök rendezése kapcsán szintén történik utalás a miniszter

és a minisztérium jogosítványaira, a miniszterek felelősségét szintén szabályozzák külön jogszabályok, a minisztériumok összes, vagy akár leglényegesebb szervezeti és működési kérdéseinek normatív rendezése azonban a világ legtöbb országában, így nálunk is, hiányzik.

Ennek következtében egy-egy országon belül is jelentős különbségek fedezhetők fel a minisztériumok között. Amit részben az intézendő ügyek sajátos természete tehet indokolttá, de nagyon sokszor inkább a tárca vezetésének több évtizedes tradíciói, az újabb és újabb miniszterek egyéni vezetői elképzelései nyomják rá a bélyegüket a minisztériumok felépítésére. Ennek ellenére felfedezhetők közös gondok és megoldások.

A minisztériumok struktúrája, amint erről már szó volt, nálunk is a klasszikus modell hagyományaihoz tapad. Ennek megfelelően két fő funkciója van: a politikaformálás, ami természetesen csak részkérdésekre, a miniszter kompetenciájába tartozó kérdésekre terjedhet ki, és a politika végrehajtása.

A minisztériumok belső felépítése - hol tudatosan, hol átörököltén, okát nem mindig ismerve - igazodik e kettős jelleghez. Egyrészt azokból a szervezeti egységekből áll, amelyek a politikus miniszter sokoldalú munkáját - politikaformálás, a minisztérium vezetése - segítik elő, másrészt azokból, amelyek az adminisztrációt, a végrehajtást végzik.

2.4.1. A politikaformálás szervei

A minisztériumok - a kivételekről, a megállapítást enyhítő körülményekről később szólnunk - egyszemélyi vezetés alatt működő szervek, **vezetőjük a miniszter**. Ebből a tényből az következik, hogy a miniszter felelős a minisztérium egész tevékenységéért, még ha annak nagy részéről nincsenek és nem is lehetnek közvetlen ismeretei. A miniszterek politikai felelőssége a minisztérium jó színvonalon végzett munkájára, beosztottjai, munkatársai elfoglaltságtól mentes, jogszabályokon alapuló konkrét döntéseire, az egész minisztériumi munka etikai tisztaságára terjed ki. Az alapelv: a miniszter a minisztérium bármilyen ügyében dönthet, a miniszter állapítja meg, hogy mely ügyekben tartja fenn magának a közvetlen döntési jogkört, s mely ügyekben dönthetnek az ő nevében mások. Hogy végső soron mindenki a miniszter nevében jár el, azt jelzi az a formula, amellyel a világ legtöbb minisztériumában keltezett levél kezdődik: „A miniszter nevében és megbízásából közlöm ... stb.” (Magyarországon az ötvenes évekig az ügyiratok első mondata így hangzott: „A miniszter rendeletére közlöm... „, (értesítem). Ma ez a formula nálunk már nem használatos, csak azokban az ügyiratokban, válaszlevelekben történik utalás a miniszter személyére, amelyet a miniszterhez névre szólóan előterjesztett kérelmekre készítenek.

A **miniszter** az a személy, aki a minisztériumát a kormányban képviseli, aki a parlamentben elhangzott interpellációkra választ ad, aki irányítja a minisztériumot, mint hivatalt. A minisztérium tulajdonképpen olyan munkaszervezetnek tekinthető, amelynek egyedüli rendeltetése, hogy a minisztert segítse feladatainak ellátásában.

Jeleznünk kell, hogy hazánkban az az elméleti felfogás is elterjedt, amely szerint a feladat- és hatáskör a minisztériumot illeti meg és nem a minisztert. A miniszter e felfogás szerint tevékenységét csak a minisztérium hatáskörének keretében gyakorolhatja, a miniszter a minisztérium nevében jár el. A miniszter szabadsága e szerint csak arra terjed ki, hogy a belső munkamegosztás rendjét kialakítsa. A mi felfogásunk szerint a minisztérium a miniszter hivatala, titkársága, az előző álláspont szerint a miniszter a minisztérium első számú hivatalnoka.

A két felfogás között lényegi eltérés van, az egyik a miniszterre, a másik a minisztériumra helyezi a feladatok ellátásáért való felelősséget. Ebből származó következmények: ha a minisztérium a felelős a feladatok teljesítéséért, akkor a minisztérium dolgozói a számukra előírt feladatkörben önállóan, saját nevükben és nem átruházott miniszteri hatáskörben dönthetnek. Ha ez így lenne, nem lenne semmi értelme a miniszteri felelősségnek.

A vita elméleti síkon folyik, jogszabályokra hivatkozással - sajnos - egyértelműen nem dönthető el. Tény, hogy a hatásköröket, a feladatokat túlnyomó többségében a jogszabályok a miniszter számára szabják meg.

A miniszter vezeti a minisztériumot, bizonyos tekintetben szabadon rendelkezik hivatalával, a rendelkezési jognak azonban alkotmányos korlátai vannak:

- mivel a minisztérium létesítéséről az Országgyűlés határoz, a miniszter nem számolhatja fel minisztériumát, nem rendelheti el működésének akár ideiglenes szüneteltetését sem,
- mivel a minisztérium feladatkörét vagy a létesítésről szóló törvény, vagy a kormány határozata állapítja meg, a miniszter ettől nem tekinthet el, nem vonhat újabb feladatokat hatáskörébe, nem annulálhatja a meglévő feladatok egyikét sem,
- helyetteseit nem ő nevezi ki, vagy bízta meg. Ez a korlát nem feltétlenül jelenti azt is, hogy nincs beleszólása helyetteseinek kiválasztásába, és semmiféleképpen nem jelenti azt, mintha helyettesei ne lennének neki közvetlenül alárendelve. A helyetteseinek azonban ekként felelőssége többirányú, önállóságuk pedig bizonyos mértékben magasabb fokú. Jelezzük, hogy a legtöbb országban a miniszterek **jogilag** szabadon választják ki helyetteseiket. A többpárt rendszerű, koalíciós kormányzatú országokban gyakran a pártok közötti egyezkedés eredménye a helyettesek kiválasztása.

A miniszter a reá bízott feladatokat természetesen csak sokoldalú segítséggel képes ellátni. Feladatának ellátásában segítik: helyettesei, a minisztérium különböző elvi kérdésekkel foglalkozó szervei, a minisztériumi bizottságok.

A **miniszterek összetétele** az államok jellege, az irányítási szakterület sajátosságai, az éppen divatban levő kormányzási felfogás, a számításba vehető személyek felkészültsége szerint változik. Általános tendenciaként figyelhető meg a politikusi előéletű és a szakmai felkészültségű miniszterek együttműködése a kormányokban. Arra nincs előírás, hogy a szakemberek milyen tárca vezetésére kaphatnak felkérést, a gazdasági, pénzügyi, egészségügyi, igazságügyi miniszterek között többnyire magasabb a számuk mint pl. a belügyminiszterek, honvédelmi miniszterek között. A miniszterré váló szakemberek is kénytelenek a politikai szemléletet elsajátítani, politikusként is viselkedni.

Miniszteri tisztség betöltéséhez a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló 1997.évi LXXIX. törvény nem ír elő iskolavégzettségi minimumot. Elegendő a büntetlen előélet, a magyar állampolgárság és a választójoggal való rendelkezés. Ha más nem, ez a körülmény igazolja legjobban a miniszteri tisztség politikai karakterét: az állampolgári egyenlőség biztosítása miatt a politikai tisztségek nem köthetők iskolai végzettséghez (tehát sem a miniszterelnöké, sem a politikai államtitkároké, sem a polgármestereké, képviselőké). Ténylegesen a miniszterek döntő többsége felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkezik.

2.4.1.1. A miniszterek helyettesei (államtitkárok, helyettes államtitkárok)

A miniszterek a már említett többirányú feladat megoldásában mindenekelőtt **helyetteseire** támaszkodhatnak. Nálunk a helyetteseknek több kategóriája alakult ki.

Első kategóriájú helyettesnek számítanak az államtitkárok. Második kategóriájú helyettesek a **helyettes államtitkárok**. Az államtitkárok három típusát alakította ki a legújabb törvényhozás.

A **politikai államtitkár** tisztségét a köztársasági elnöktől nyeri el, aki a miniszterelnök javaslatára nevezi ki, vagy menti fel. A miniszterelnök javaslata megtétele előtt köteles kikérni az illetékes miniszter véleményét.

A politikai államtitkár szerepe kettős. Egyrészt a szó szoros értelmében helyettese a miniszternek, elsődleges feladata, hogy miniszterét az Országgyűlésen helyettesítse. Az Országgyűlés ülésszakai egy évből 8- 9 hónapot töltenek ki, ezeken a minisztérium munkájáról észrevételek bármikor elhangozhatnak, ezekre reflektálni kell, csakúgy mint a képviselők kérdéseire, interpellációira, és egyébként is szükséges a politikát elsődlegesen formáló képviselő testülettel való szoros együttműködés. A miniszter nem teheti meg, hogy állandóan személyesen vegyen részt a parlament ülésein, ezért - külföldi minták alapján - az egyik helyettesének vált ez szinte kizárólagos feladatává. A politikai államtitkár teljes jogkörben helyettesíti miniszterét az Országgyűlésben. Amennyiben miniszter nem vesz részt a kormány ülésén, a politikai államtitkár ott is helyettesítheti. A helyettesítés csak az információk megszerzésére és a tájékoztatásra korlátozódik, szavazati jog nem illeti meg.

A politikai államtitkár másrészt valamely párt megbízottjának is tekinthető, aki alkotmányos jogcímen vehet részt az adott minisztérium vezetésében. A többpártrendszerű országokban abban az esetben, ha egyik párt sem képes egyedül kormányt alakítani, szövetségre, koalícióra kényszerülnek azok a pártok, amelyeknek a kormányzás céljairól hasonló elképzeléseik vannak. A szövetségre lépett pártok felosztják egymás között a minisztériumokat, oly módon, hogy a parlamenti erőviszonyt tükrözze vissza a minisztériumi első számú vezetők pártbeli megoszlása is. Ahhoz azonban, hogy ez a tükröződés pontos legyen, a miniszteri helyeken túlmenően más politikai jellegű tisztségeket is be kell vonni az osztozkodásba. A hosszú multú polgári demokráciákban a politikai börzén pontosan meghatározott értéke van a különböző tisztségeknek, általában 2- 3 politikai államtitkári pozíció egyenlő 1 miniszteri tisztséggel. Azt minden esetre nálunk is elmondhatjuk, hogy a politikai államtitkári pozíciónak kompenzációs értéke van. A koalícióban lévő pártok azzal kompenzálják egymást, hogy a minisztériumi hatalom gyakorlásából juttatnak annak a pártnak is, amely az adott tárca miniszteri tisztét nem kaphatta meg.

Mindegyik minisztériumban egy politikai államtitkár tevékenykedik, a Miniszterelnöki Hivatalban - amelyről később lesz szó - több is.

A minisztert helyettesítő államtitkárok másik kategóriáját a **közigazgatási államtitkárok** alkotják. A közigazgatási államtitkár szorosabban kötődik a miniszterhez, mint a politikai. Ez már a kinevezési procedúrában is kifejezésre jut. Míg a politikai államtitkár személyének kinevezésére a miniszterelnök saját elhatározása alapján tesz javaslatot a köztársasági elnöknek, s a javaslatához pusztán kikéri az illetékes miniszter véleményét, addig a közigazgatási államtitkár esetében a miniszter választ, de választását közli a miniszterelnökkel, aki a javaslatot előterjeszti a köztársasági elnöknek. A kiválasztás különbségét a politikai államtitkári funkció kompenzációs jellege magyarázza, a miniszterelnök, aki a kormány személyi összeállítására felhatalmazást kap, rendelkezik

egyedül - a koalíciós partnerek igényeinek ismeretében - azzal az áttekintéssel, amely az erőviszonyoknak megfelelő személyi összetétel kialakulását eredményezheti.

Ugyanakkor bizonyos tekintetben a közigazgatási államtitkár független a minisztertől, kétségkívül így van ez megbízásának időtartamát illetően.

Míg a miniszter megbízása a kormány megbízásának megszűnéséig tart, addig a közigazgatási államtitkár megbízása határozatlan időre szól. Ez azt jelenti, hogy a közigazgatási államtitkár "túlélheti" miniszterét, akár több minisztert is szolgálhat, hivatalát akár nyugdíjaztatásáig, vagy haláláig betöltheti, funkciója tehát szakmai jellegű. A fentebb jelzett függetlenség azonban relatív, mivel a miniszter bármikor kezdeményezheti közigazgatási államtitkárának felmentését.

Ha a politikai államtitkár fő feladata a miniszter országgyűlési képviseletének segítése, a közigazgatási államtitkár a minisztert a **minisztériumi hivatal vezetésében tehermentesíti**. A minisztériumi hivatalt 300 - 600 fős üzemnek kell tekintenünk, ahol a jogszabályok, működési és ügyviteli előírások technológiai rendjében az ügyek intézése folyik. A személyzet kiválasztása, munkarendjének kialakítása, a munkavégzés tárgyi feltételének biztosítása, a hierarchikus kapcsolatok kiépítése olyan jelentős feladattömeg, amelynek irányítására célszerű külön felelőst, magas pozícióba helyezett "igazgatót" megbízni. Amíg a miniszter és a politikai államtitkár a politikát képviseli a minisztériumban, addig a közigazgatási államtitkár a szakmát, az igazgatási szakismereteket. A szakismeret a közigazgatási államtitkár esetében annyira fontos, hogy meglétét az Országgyűlés valamelyik illetékes bizottsága nyilvánosan vizsgálja az államtitkár kinevezése előtt.

Az államtitkári tisztség harmadik formációja a **címzetes államtitkári**. A címzetes államtitkár azonban nem miniszterek, hanem a miniszterelnök megbízottjainak tekintendők, ezért szerepükről később teszünk említést.

A miniszter munkáját segítik a **helyettes államtitkárok** is. A helyettes államtitkárokat a miniszter nevezi ki, a közigazgatási államtitkár javaslatára, határozatlan időre. A helyettes államtitkárok szintén igazgatási - szakmai kompetenciával rendelkező hivatalnokok, akik a közigazgatási államtitkár irányítása alatt valamilyen szakterület vezetésért vállalnak felelősséget. Egy- egy minisztériumban a hatályos szabályozás szerint négy helyettes államtitkár nevezhető ki.

A közigazgatási államtitkároknak és helyetteseinek – mivel szakmai tevékenységet végeznek – felsőfokú iskolai végzettséggel kell rendelkezniük.

2.4.1.2. Miniszteri segédszervek

A minisztert politikaformálási feladatainak ellátásában különböző, kifejezetten erre a célra létrehozott minisztériumi szervezeti egységek is segítik. Ezek elnevezése, száma minisztériumonként változó. Ide tartoznak a minisztériumi **titkárságok**, szervezési, **jogi osztályok**, vagy főosztályok, a **sajtó osztályok**, ún. **elvi főosztályok**. Az is eltérő, hogy a megnevezett szervezeti egységek közül a miniszter valóban mennyit rendel közvetlen irányítása alá, s mennyi szolgálja a minisztérium valamennyi szervezeti egysége munkájának támogatását. Az erőskező miniszterek általában igyekeznek minél több vezetést segítő szervezet magukhoz vonni, az egységes vezetés gyengülését jelzi, ha e szervek több személy, vagy szervezeti góc köré csoportosulnak.

1990 tavaszától a magyar minisztériumokban is kialakultak a kabinetek, mint a miniszterek politikaformálási tevékenységének legfontosabb segédszervei.

A **kabinet** a miniszter bizalmas titkársága, amely működését a miniszter hivatalba lépésekor kezdi meg. Dolgozóit, illetve tagjait a miniszter választja ki a minisztérium funkcionáriusai, személyes lekötelezettjei, elismert közéleti személyiségek közül. A kabinet élén álló főnök felelős a kabinet működésének egészéért, egyben a miniszter legfontosabb hivatalvezetője, akit a miniszter kiadmányozási joggal ruház fel. A kabinetben több technikai tanácsadó tevékenykedik, feladatuk, hogy meghatározott minisztériumi tevékenység végrehajtását figyelemmel kísérik, s erről a miniszternek jelentést készítsenek. A kabinetfőnök a miniszter politikai aktivitásának protokolláris vonatkozásait intézi, megszervezi a miniszter bel- és külföldi utazásait, vendégek fogadását, stb.

A kabinet létszáma általában 20- 40 fő. Mivel a kabinet irányítja a többi minisztériummal való együttműködést, a kabinet ellenőrzi a minisztériumi hivatalok politikai tevékenységét, s dolgozza ki a miniszter politikai, szakmai beszédeit, a minisztérium kulcsszervének számít.

2.4.1.3. Miniszteri bizottságok

Elsőként a **tanácsadó- koordináló, véleményező** feladatokat ellátó bizottságokat, tanácsokat kell megemlíteni, amelyeket maguk a miniszterek hívtak létre. Azokat a bizottságokat, amelyeket a kormány hív létre, de valamely minisztériumba telepíti őket, a koordináció első szintjénél tárgyaltuk, s részben még fogjuk tárgyalni.

A miniszterek által létrehozott bizottságok, tanácsok száma több százra tehető. Felsorolásuknak nem sok értelme lenne, csak ízelítőül ismertetjük a Kulturális Örökségek Minisztériumában működő bizottságok egy részét: Színházművészeti Tanács, Zeneművészeti Tanács, Táncművészeti Tanács, Képzőművészeti Tanács, Kiállítási Tanácsadó Bizottság, Filmművészeti Tanács, Országos Ifjúsági Klubtanács, Kórusok Országos Tanácsa, Múzeumi Tanács, Országos Könyvtárügyi Tanács, Levéltári Tanács, Művelődési Otthonok Országos Tanácsa, Nemzetiségi Tanácsadó Bizottság, stb., stb.

A miniszteri bizottságokról, tanácsokról általánosságban a következők mondhatók:

Létrehozásuk időtartama meghatározott, vagy meghatározatlan. A meghatározott időtartamú bizottságokat meghatározott feladatok elvégzésére hívják létre, a feladat elvégzése után a bizottság működése megszűnik.

A bizottságok, tanácsok **összetétele** igen változó. A 7- 60 főnyi bizottságok (előzőre példa: Paprika- jelleget Megállapító Bizottság, utóbbira: Országos Fajtaminősítő Tanács) tagjainak egy része az adott ügyben, kérdésben érintett államigazgatási szervek, társmisztériumok, főhatóságok képviselői, akik minisztériumok álláspontját fejthetik ki a bizottság összejövetelein. A másik csoportba általában különböző pártok, társadalmi egyesületek képviselői tartoznak. A harmadik csoportba tudósok, kutatók, elméleti és gyakorlati szakemberek tartoznak.

Mandátumuk alapján a bizottságok, tanácsok tagjai két csoportba sorolhatók. A különböző szervezet képviselő tagok mandátuma általában **kötött**: kötelesek az őket delegáló szervezet álláspontját képviselni. A tudósok, kutatók, akiket név szerint kérnek fel bizottsági tagság elvállalására (az előző csoportnál a szerv vezetőjét kérik fel, hogy jelöljön valakit a bizottságba) mandátuma kötetlen, álláspontjukat szabadon, munkahelyüktől függetlenül alakíthatják ki. A szervezet képviselő személy akadályoztatása esetén helyettesítheti magát, ez a jog a név szerint felkért tanácstagokat nem illeti meg.

A bizottságok többsége **ügyrend és munkaterv** alapján működik. Az ügyrendekre nézve jogszabályi kötöttség általában nincs, tartalmát a testület szabadon állapítja meg. Ügyrendjén túl a testületet munkájában csak éves munkaterve köti, melyet saját maga állapít meg a különböző ajánlások figyelembevételével.

A tanácsok, bizottságok működéséhez szükséges **anyagi eszközöket** a minisztérium biztosítja.

Igen érdekes jelenség, hogy a miniszterek vezető munkáját segítő bizottságok, tanácsok tagjai között egyszerű állampolgári jogcímen megbízott személyeket nem találunk. Nem hisszük, hogy az állampolgárok közvetlen közreműködése a megfelelő döntések kialakításában csak a helyi- területi igazgatás szintjein eredményes és nélkülözhetetlen.

Végezetül azt is el kell mondanunk, hogy a bizottsági rendszernek vannak **árnyoldalai** is. A sok- sok testület működtetése sokszor több munkába kerül, mint amennyi hasznot eredményez. Munkájukban sok üresjárással, formalizmussal lehet találkozni. Az is igen gyakran előfordul, hogy a bizottsági napirendeket az a minisztériumi főosztály készíti elő, amelynek szüksége lenne a szakvéleményre, javaslatra. Ezért nem egy miniszter a bizottsági formánál hatékonyabbnak ítéli az eseti felkéréseket, személyes tanácsadó véleményének kikérését, avagy a minisztérium irányítása alatt működő kutatási szervezet (intézet, egyetem) álláspontjának megismerését.

2.4.2. A végrehajtás szervei a minisztériumokban

A minisztériumok végrehajtó szerveinek feladata a jogszabályokban a miniszterre, vagy a minisztériumra ráruházott, vagy a miniszter által megállapított feladatok ellátása. E feladatok sokrétűek, egyrészt szervezésből állnak: a végrehajtás szervei **szervezik** a tárca értekezleteinek nagy részét, másrészt **irányító** jellegűek: e szervek irányítják a minisztérium intézeteit, a nekik alárendelt államigazgatási szerveket, harmadrészt **hatósági** jellegűek: engedélyt adnak, tiltanak, fellebbezést elbírálnak, stb. E tevékenység fajták természetesen tovább bonthatók, hiszen pl. az intézetirányító tevékenységbe beletartozik az intézet átszervezésének elrendelése, a vezető leváltatása, a működés szabályainak jóváhagyása, az intézet tevékenységével kapcsolatos bejelentések kivizsgálása, a fejlesztés tervének kidolgozása, a szakmai tevékenység értékelése, stb., stb. Részt vesznek a végrehajtás szervei, némely minisztériumban időnként meghatározó jelleggel, a minisztériumi politikai megformálásában is.

A végrehajtás szervei e sokrétű feladatokhoz igazodnak, s mivel a konkrét szervezési, irányítási, hatósági feladat minisztériumonként más és más, konkrét szervezeti felépítés is mindegyik minisztériumban sajátos. Általánosságban mindössze annyi mondható, hogy a végrehajtás szerveinek száma kisebb a kormányzati tevékenységhez közvetlenül kapcsolódó szerveknél, már csak azért is, mert intézetirányító feladatuk nincs, a hatósági jellegű is összehasonlíthatatlanul kevesebb, mint a végrehajtói minisztériumban, a stabil minisztériumokban kevesebb mint a változó minisztériumokban.

A szervezet formája - főosztály, osztály, csoport - ugyan azonos a minisztériumokban, nagysága azonban már változó. Találhatunk 8 fővel főosztályt, de működik 80 fővel is.

Sokkal érdekesebb a minisztériumi végrehajtás szerveinek **személyi állományáról** néhány sajátosságot megemlíteni.

Mivel ezek a szervek irányítják a minisztérium alá rendelt intézmények szakmai tevékenységét is, összetételük szakma-orientált. Ami azt jelenti, hogy pl. az Oktatási Minisztérium általános iskolai főosztályán zömében pedagógus található. A miniszteri vezetést segítő szervek összetétele sokkal heterogénebb, s úgy tűnik ez előnyükre válik. A végrehajtás szerveinek ugyanis hatósági jellegű tevékenységet is el kell látniuk, s ebben a más képzettségű szakember többnyire járatlan.

2.5. Az országos főhatóságok

Országos főhatóságok elnevezéssel azokat az országos hatáskörrel rendelkező államigazgatási szerveket illetjük, amelyek vagy a kormánynak alárendelten vagy valamelyik miniszter felügyelete alatt elkülönülő feladatot látnak el. Nem minisztériumi formában működnek, ami azt jelenti, hogy vezetőik nem miniszteri elnevezésű személyek, többnyire elnöki titulust viselnek, nem tagjai tehát a kormánynak, ebből következően nincs rendeletalkotási joguk, a kormány döntéseire nincs olyan ráhatási lehetőségük, mint a minisztereknek.

Számuk lényegesen több a minisztériumokénál, 30-35 között mozog, kétharmad részük a „civil” közigazgatás területén működik, egyharmaduk a rendészeti szervek számát szaporítja.

Legalább két évtizedes próbálkozás folyik Magyarországon az országos főhatóságok helyzetének rendezésére, hiányolva az egységes rendezési és fejlesztési koncepciók hiányát, zavarónak tartva az elnevezés, a létesítés, a feladat-meghatározás, a felügyelet esetlegességeit. A javaslatok szinte egyike sem valósult meg, s ezt nem tekinthetjük véletlennek. Ha áttekintjük ugyanis az idetartozó szervek listáját azt állapíthatjuk meg, hogy tevékenységük abba a körbe tartozik, amelyek a minisztériumok körében is az állandó szervezeti, feladatköri változást eredményezi. Nem alakulhattak ki ezen a téren sem azok a szilárd szervezeti megoldások, nem csak nálunk, máshol sem, amelyek optimálisnak lennének tekinthetők. Többségük újonnan jelentkező államigazgatási feladatot lát el (pl. Menekültügyi és Migrációs Hivatal, Országos Kárrendezési és Kárpótlási Hivatal, Kormányzati Frekvencia-gazdálkodási Hivatal, stb), kellő tapasztalat híján az állam átmeneti megoldásokkal próbálkozik. Az állam, a kormányzat az országos főhatósági formát tehát kísérleti formának tekinti, amelynek későbbi fejlődési variánsai elvezethetnek vagy a minisztériumi jogálláshoz (a környezetvédelem, a sportügyek ezt az utat járták be) vagy valamely már létező minisztériumba való szerves beolvadáshoz, vagy az országos főhatósági forma rögzüléséhez. A forrongás és a változás eme terepasztalán tehát kilátástalannak tűnik a formál-logikai alapon történő rendteremtés, s nem is biztos, hogy az haszonnal járna: idő előtt megmerevítené a még további kísérletekre szoruló struktúrát.

Nem mellőzhető azonban az ismeretek rendszerezése. Az eddig elmondottakon túl tudnunk kell az **elnevezésükről**, hogy hivatal címet viselő legtöbbjüknek, (pl. Magyar Energia Hivatal, Magyar Szabadalmi Hivatal, Országos Műemlékvédelmi Hivatal, Nemzetbiztonsági Hivatal, stb.), de találkozunk a szolgálat elnevezéssel is (Magyar Geológiai Szolgálat, Országos Meteorológiai Szolgálat), nem ritka a főfelügyelet, főfelügyelőség elnevezés (Környezetvédelmi Főfelügyelőség, Közlekedési Főfelügyelet, Hírközlési Főfelügyelet, stb.) vagy parancsnokság, rendészeti szervek esetében (Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága, Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága).

Jogállásukról: ismeretes, hogy vagy önálló szervezeti, igazgatási ágazatot alkotnak, a kormány alárendeltségében működve (pl. Központi Statisztikai Hivatal, Országos

Atomenergia Hivatal) vagy valamely már minisztériumi formában önállósult szerv tevékenységéhez kapcsolódnak, anélkül tartoznak valamely minisztériumhoz, hogy relatív önállóságot, törvényben biztosított rendelkezési jogukat elveszítenék. (Legtöbb szerv e kategóriába tartozik.)

3. A kormány és szervei

3.1. Kormányfajták, kormányzás

A kormány, kabinet, minisztertanács a **közbeszédben** szinonim fogalomként használatos, pedig a fogalmak nem ugyanazt jelentik.

A **minisztertanács** olyan formában működő kormányt jelent, amelyben a tárcát vezető miniszterek mindegyike, valamint az alkotmányban megjelölt tárca nélküli miniszterek (államminiszterek, miniszterelnök-helyettesek, miniszterelnök) egyenjogú félként, közös tanácskozáson döntenek a kormányzás és az államigazgatás legfontosabb kérdéseiben. A minisztertanács kollektív, testületi formában működő kormány. Ilyen formában működött 1945-89 között a magyar kormány. A testületi jelleg formailag annyira erős volt, hogy a minisztertanács elnökének jogilag abba se volt beleszólása, hogy kik legyenek minisztertársai.

A **prezidenciaális köztársaságokban** (USA, Mexikó, Brazília) és a kabinet- rendszerű országokban (Anglia, Ausztrália, Kanada, Új-Zéland) vagy a kancellária elnevezést használó országokban (Németország, Ausztria) a kormány vagy nem testületi szerv, vagy nem egyenjogú tagok testületi szerve. A **prezidenciaális** köztársaságokban a szó szoros értelmében kormányról sem beszélhetünk. Amint arról már szó volt, ezekben az országokban a lakosság által választott elnök egy személyben felelős a végrehajtásért, egy-személyben államfő és kormányfő, felelősségét senkivel sem oszthatja meg. A departmenteknek nevezett minisztériumok vezetői nem kollégái, hanem beosztottjai, akiket bármikor elmozdíthat állásából. Tetszés szerint dönt abban, hogy kikéri- e véleményüket, s hogy ezt négy szemközt beszélgetés keretében teszi- e, avagy néhányuk, netalán néha mindegyikük együttes jelenlétében. A kormány ezekben az országokban tulajdonképpen maga az elnök, aki munkájához hivatalok, minisztériumok, irodák százaira támaszkodik.

A **kabinet vagy kancellári kormányzás** esetében a miniszterek rendszeres összejövetelt tartanak a kormány elnökének meghívására, s ezeken döntenek a legfontosabb gazdasági, politikai, katonai kérdésekben. A kormány elnöke, a kormányfő dönti el, hogy kiket hív meg rendszeresen a miniszterek közül, kiket csak időnként, s melyik minisztert esetleg sohasem. A kabinet- jellegű kormány tehát változó összetételű, összetételét a kormányfő szabadon határozhatja meg. A másik sajátossága a kabinet kormánynak, hogy tagjai nem egyenjogúak. A kormányfő állapítja meg a kabinet döntéseit, s ezek általában saját álláspontjai szoktak lenni. Jogilag a kormányfő nincs kötve kollégái álláspontjához, a kabinet kormányban a kormányfőt nem lehet leszavazni. Többnyire nem a kormányt, hanem vezetőjét illeti meg a rendeletalkotási jog is.

A miniszter, akinek az álláspontját a kormányfő nem fogadja el, vagy tudomásul veszi az eltérő döntést, vagy benyújtja lemondását. Itt tehát a kormányfő és az általa legjelentősebbnek tartott miniszterek alkotják a kormányt.

Nálunk a jelenlegi kormány **testületi szerv**, döntéseit a tagok szavazataival hozza. A tagok mindegyikének egyenlő szavazati joga van, a tagokat kötelező minden ülésre

meghívni, a kormány hozza a rendeleteket. Mindezek a jellegzetességek a minisztertanácsi jellegre utalnak. A legutóbbi alkotmánymódosítások azonban a kabinet- jelleg irányába mozdították el. Ennek jelei: a miniszterelnök választja ki miniszter társait, s javaslata alapján nevezi ki őket a köztársasági elnök. A kormány léte a miniszterelnökhöz van kötve, ha a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát nyilvánítja ki az Országgyűlés, ha a miniszterelnök lemond, vagy elhalálozik, a kormány egészének megszűnik a megbízatása.

A kormány nem téveszthető össze a kormányzással. A kormány sajátos jogállású állami szerv, a kormányzás tevékenység, amelynek ellátásában a kormány is részt vesz, sőt részvétele kiemelkedő arányú, de rajta kívül más szervek is, amint azt írtuk, az Országgyűlés, a köztársasági elnök.

A kormányzás az ország társadalmi, gazdasági rendjének megvédésére, a lakosság, a nemzet jólétének növelésére, anyagi szellemi, kulturális javának gyarapítására irányuló tevékenység, a fenti célt szolgáló stratégia és taktika kidolgozása, az igénybe vehető eszközök meghatározása. Ezen belül különösen az alábbi feladatokat lehet kiemelni:

- a kormányzás rendszerének kiépítése, működtetése, a változó szükségletekhez való igazítása, megreformálása: a hatalomgyakorlás helyi rendszerének kiépítése, fejlesztése,
- a nemzeti egység megszilárdítása, ennek érdekében az osztály, csoport, etnikai, kulturális, vallási, gazdasági érdekellentétek felismerése, mértékének tompítása,
- a gazdaság fejlesztése, ideértve a fejlődés optimális ütemének biztosítását, a beruházások befolyásolását, az árak kontrollját, a fizetési mérleg egyensúlyban tartását, a foglalkoztatottság biztosítását, hatékony külkereskedelmi politika kialakítását,
- a szociális jólét biztosítása: az oktatás, kutatás, gyógyítás, segélyezés rendszerének kiépítése, fenntartása, a szolgáltatások színvonalának megőrzése, növelése,
- az élet minőségének védelme: az ipari, urbanizációs ártalmak leküzdése, a természeti kincsek megóvása, természet- és környezetvédelem,
- az ország külső és belső békéjének biztosítása. Az ide sorolható részfeladatok közül a nemzeti szuverenitás megőrzésének feladatát említhetjük meg, amelynek eszközei: korszerű védelmi rendszer kiépítése, az állam érdekeit védelmező katonai szövetségi rendszerhez való csatlakozás, a háborús veszély csökkentése tárgyalások útján. Ide tartoznak a belső közrend megvédésével kapcsolatos rendészeti és más jellegű feladatok is,
- az ország érdekeinek képviselete és védelme a különböző nemzetközi szervezetekben, különösképpen az Európai Unióban.

A magyar kormány, ha az alkotmány rendelkezéseit áttekintjük, e feladatok mindegyikének ellátásából jelentős szerepet vállal, de kiemelkedő a szerepe a gazdaság fejlesztésében, a **szociális jólét biztosításában és az élet minőségének védelmében van.**

A kormányzás rendszerének kiépítésére vonatkozó feladatból is jelentős részterületek tartoznak kompetenciájába: mindenekelőtt az államigazgatás egész rendszerének felépítése, irányítása, ellenőrzése, fejlesztése. A kormány kizárólagosan felel az államigazgatás hatékony és demokratikus működéséért, ha szükségesnek tartja bármilyen államigazgatási ügyet magához vonhat. Minisztérium kivételével bármilyen államigazgatási szervet létrehozhat, s megszüntetheti mindazokat, amelyeket nem az Országgyűlés létesített. A kormány a helyi-területi hatalomgyakorlás szervei, az önkormányzatok működése felett törvényességi ellenőrzést gyakorol.

3.2. A kormány felépítése és működése

3.2.1. A magyar kormány struktúrája és összetétele 1848- 1949 között

Az első modern értelemben vett független és magyar kormány - az eredeti szóhasználatnál „független, felelős magyar minisztérium” - 1848- ban alakult meg. (1848. évi III. tc.) A kormány-struktúra a parlamentáris monarchiában szokásos módon alakult ki: a kormány politikai irányát a miniszterelnök képviselte. Ő választotta ki minisztertanácsait azok közül, akik elképzeléseit osztották. Ha a miniszterelnök lemondott, az egész kormány lemondását vonta maga után. A minisztertanács ülésein általában a kormányfő elnökölt, előfordult az is, hogy a király, vagy a két világháború között a kormányzó, ekkor a kormány koronatanács, illetve kormányzói tanács néven hozta döntéseit.

A kormány feladata volt a kormányzás általános irányának megszabása, az államélet egészét, vagy több miniszter reszortját érintő kérdések eldöntése. Először 1897- ben állapították meg tételesen milyen kérdések tartoznak a kormány üléseinek napirendjébe. E szabályozás alapelve az volt, hogy azokat az ügyeket, amelyeket a miniszterek elintézhetnek, nem szabad a kormány ülése elé terjeszteni. A gyakorlatban azonban a miniszterek kisebb jelentőségű ügyeket is előterjesztettek, azzal a céllal, hogy felelősségüket csökkentsék. Ez a gyakorlat - noha többször próbálkoztak megváltoztatásával - nem változott a későbbiekben sem.

Hazánkban 1848 és 1944 között 42 kormány működött. A kormányok élén 33 miniszterelnök állt (tehát volt, aki több kormányt is alakított), a miniszterek száma 470 körüli.

A dualizmus-kori (1867- 1919) és a két világháború közötti kormányok összetételében, a társadalmi származást és a foglalkozási összetételt tekintve, lényeges különbség állapítható meg. A dualizmus időszakának kormányaiban a földbirtokosok aránya kiemelkedően magas (60- 67%), ez az 1919- 1938 közötti időszakban 22 %- ra, a későbbiekben 20 % alá csökkent. A két világháború közötti kormányokban a legtöbb helyet az állami, minisztériumi tisztviselők foglalják el, őket az egyetemi tanárok, majd a bankárok, katonatisztek és ügyvédek követik.

A második világháború utáni kormányok **összetételében** jelentős változás ment végbe, egyre nagyobb és jelentősebb szerephez jutottak benne a munkás- és a parasztpártok delegáltjai. A kormányzás koalíciós jellegű volt 1948 végéig, ami azt jelenti, hogy több párt szövetkezett arra, hogy közös célok érdekében állítson össze kormányt. Ez egyben azt is jelzi, hogy ilyenkor egyik párt sem rendelkezett a parlamentben abszolút többséggel.

A kormány **struktúrája** annyiban változott 1949- ig, hogy 1946- tól a köztársasági elnök nevezte ki - a Nemzetgyűlés politikai bizottságának meghallgatása után - a parlamenti többségi elv tiszteletben tartásával a miniszterelnököt, a miniszterelnök előterjesztése alapján pedig a minisztereket. A parlamentáris monarchiát tehát 1946-ban a parlamentáris köztársasági kormányzási forma váltotta fel.

1949- ben az első írott magyar alkotmány elfogadásától kezdődően jött létre az a kormánytípus, amely lényegesen különbözik a korábbitól. Ez a kormány, amely tipikusan minisztertanács formában működött, mindenekelőtt jellegében különbözött a korábbi magyar kormányoktól.

A kormány egyszínűvé vált, koalíciós jellege megszűnt. A kormány tagjai szinte kivétel nélkül vagy a Magyar Dolgozók Pártjának, vagy 1956 után a Magyar Szocialista Munkáspárt tagjai, időnként találhatunk 1- 2 olyan minisztert, aki ún. pártunkívüli, de elfogadta a kommunista párt politikáját.

Ennek a kormánynak modelljét az 1936- os szovjet alkotmány rögzíti. E szerint a kormány funkciója a végrehajtás és rendelkezés, működésére a kollektivitás a jellemző, tagjait a legfelsőbb szintű képviseleti szerv, vagy annak helyettesítő szerve választja, váltja le. A kormány viszonya a képviseleti szervekhez alárendeltségi, a bíróságokhoz, ügyészségekhez mellérendeltségi, a kormány az államigazgatásnak csúcsszerve.

Ezt az elméleti modellt a fejlődés fokozatosan túllépte, átalakította. A **funkciókat** illetően pl. a kormány tevékenysége egyrészt nem korlátozódott a végrehajtásra és rendelkezésre, másrészt hatásköre bizonyos kérdések végrehajtására egyáltalán nem terjedt ki. A külkereskedelem irányítása, a pénz- és hitelrendszer meghatározása pl. több mint végrehajtás, mégis a kormány kompetenciájába tartozott. A külpolitika, a honvédelmi, politika, az állam- és közbiztonság meghatározása, ezzel szemben még formálisan sem szerepelt feladatai között.

A kormány **kollektív szervként** működött elvileg, a tagok, együttes tanácskozásán hozta döntéseit. A testületi jelleg azonban többször és több irányban csorbult. Egyrészt az ötvenes évek elején, majd a nyolcvanas évek végén - különböző okok miatt - szűkebb kabinetek alakulnak ki. Másrészt fokozatosan erősödött az egyszemélyi vezetés, vagyis növekedett a kormányelnök szerepe.

3.2.2. A kormány vezetése, összetétele

A különböző típusú kormányok élén eltérő elnevezésű és jogkörű vezetők állnak. A kabinet jellegű kormányok élén prime minister (Egyesült Királyság) premier ministre (Franciaország), kancellár (Németország) elnevezésű vezetők állnak, elnevezésükből kitűnően nem csupán elnökei a testületnek, hanem első, a többi miniszter felett álló személyek. Jogkörük azonban nem azonos. Amíg a német és az angol kormányfő országa végrehajtó hatalmának java részét birtokolja, addig a francia úgy osztozik a köztársasági elnökkel, hogy java része az utóbbit illeti. A francia köztársasági elnök elnökölhet a kormány (hivatalosan ekkor minisztertanács) ülésein, kinevezi a miniszterelnököt és a minisztereket.

Az angol és a német kormányfő vezetői jogosítványai számos kérdésben különböznek. Az angol kormányfőnek joga van beleszólni bármelyik minisztérium ügyvitelébe, mint közigazgatási miniszter (is) ő határozza meg a központi kormány szervezeti felépítését, személyi összetételét. A német kancellár szabadon választja ki ugyan minisztereit, mint angol és francia társai, de tőlük eltérően, a már kinevezett miniszterek felmentése nem tőle függ.

1949-89 között a minisztertanács formában működő magyar kormány vezetőjének elnevezése: minisztertanács elnöke, 1989-től miniszterelnök, kormányfőinek tekinthető jogállással, nem csupán a kormány üléseinek vezetésére, a kormány képviseletére korlátozódik szerepe, hanem a kormány politikájának, személyi összetételének meghatározására is kiterjed.

A kormány vezetői jogosultságaik tartalmától és terjedelmétől függően kisebb-nagyobb **kiszolgáló apparátussal**, hivatallal rendelkeznek. Példaként a francia kormányfő hivatali szerveit soroljuk fel. Első helyen a kormány főtitkárságát kell megemlíteni, élni a főtitkárral, aki felelős a kormány és a minisztériumok normaalkotási tevékenységének egészéért, ellenőrzi a minisztériumok parlamenti kapcsolatait. A kormányfő hivatalához tartozik a közigazgatási és közszolgálati főigazgatóság. A főigazgatóság figyeli a köztisztviselői törvény és végrehajtási rendeletei alkalmazásának gyakorlatát, előkészíti a bértárgyalásokat, közigazgatási reformokat dolgoz ki. Említést érdemel továbbá a kormányfő hivatalai közül a Tárcaközi Közigazgatási Információs Központ, az Információs és Tájékoztatási Szolgálat, a Honvédelmi Főtitkárság, a Tervezési Főbiztosi Hivatal, a Nemzetközi Együttműködési Főtitkárság, az Igazgatási és Pénzügyi Szolgálatok

Igazgatósága, s ha úgy tetszik az Államtanács is ide sorolható, melynek elnöke maga a kormányfő.

A magyar miniszterelnök is erős és differenciált támogatási rendszerrel rendelkezik, erről a Miniszterelnöki Hivatal kapcsán szólnunk. E helyen a miniszterelnöki tisztség **változó időtartalmáról** rögzítenénk néhány mondatot. Az időtartam néhány naptól kezdve 15 évig terjed. Peidl Gyula 1919 augusztusában 6 napig volt miniszterelnök, Nagy Imre 1956 novemberében 11 napig.

Ellenpélda: Tisza Kálmán 15 évig, Lázár György 13 évig kormányzott. Az átlagos időtartam 2 év 3 hónap. 1989-től kezdve, amikor is a konstruktív bizalmatlanság intézményét bevezették, a miniszterelnök pozíciójának időtartama megnövekedett, mind Horn Gyula, mind Orbán Viktor kitöltötte a választások közti négy év időtartamot, Antal Józsefet korai halála akadályozta meg ebben. Kivételt Medgyessy Péter képez, aki a másfél évszázados átlaghoz igazodóan időt töltött a kormány élén: lemondott tisztségéről politikai támogatói bizalmának elvesztése miatt.

A kormányok összetételét illetően is először azt kell rögzítenünk, hogy nincs egységes nemzetközi gyakorlat. A kormánytagok **száma** országonként változó, a kormányzási politika, az adott korszak elképzeléseitől függően. Általános szabályként mindössze annyi állapítható meg: egyetlen ország sem határozza meg a létszámot, vagy annak akár alsó vagy felső határát. A Szovjetunióban a második világháború után volt olyan időszak, amikor az összövetségi minisztertanács 200 tagú volt. Ez részben az állam szövetségi jellegéből (mind a 16 tagállam minisztertanácsának elnöke tagja volt a kormánynak), részben az államigazgatási tagozódásából (több mint 150 minisztérium vagy ehhez hasonló jogállású szerv működött) adódott. Ezzel szemben találunk 6-7 fővel ténykedő kormányokat, a 19. század közepe táján. (A kiegyezés utáni magyar kormányok létszáma e körül mozog) A tendencia a kis létszámtól a nagyobb létszám felé tartott, mígnem, engedelmessé a tapasztalatnak 15-20 fő közül rögzült. Ez ugyanis az a létszám, amely még képes az ügyek együttes áttekintésére, gyorsabb döntések meghozatalára. Ahol mégis nagyobb létszámú lett a legfelsőbb szintű közigazgatási szerv, ott a kormányon belüli kisebb létszámú szervet, elnökséget, kis kormányt hoztak létre, húsz főn aluli létszámmal. Magyarországon 1952-ben a Minisztertanács 33 tagból állott, létre is hozták az Elnökséget, amely tulajdonképpen, mint mindenhol átvette a kormány szerepkörét.

A kormányok létszáma növekedésének természetes oka az 1900-as évek elején meginduló közigazgatási feladat-tömeg növekedés és az ezzel együtt járó minisztériumi tagozódás erősödése. 1902-ben Angliában 11 minisztérium működött, 1983-ban 21. Mivel ez a létszám már nehezen tudja ellátni az egységes kormányzás feladatát, a miniszterelnök feladata meghatározni kormányának létszámát. Churchill a háborús kormánynak létszámát 8 főre csökkentette, azóta a mindenkori miniszterelnökök válogatják ki a miniszterek közül azokat, akiket a kormány üléseire meghívnak. Néhány miniszternek – külügy, pénzügy, belügy, honvédelem, oktatás, kereskedelem, igazságügy – állandó helye van a kormányban, a többi miniszter alkalmi vendég a kormány ülésein.

A francia kormány 1791-ben hat miniszterből – a stabil minisztériumok vezetőiből – állt össze, 1914-ben a létszám 12-re növekedett, jelenleg a tagok száma 20.

Magyarországon az utóbbi 10-15 évben a kormány tagjainak száma 13-16 közötti.

A kormány összetétele kapcsán jelezni kell, hogy **különböző elnevezésű és rangú** miniszterekből áll össze. A miniszterelnök az első számú tagja a kormánynak, erről már több ízben említést tettünk. A tagok többségét nálunk azok a miniszterek alkotják, akik valamelyik minisztérium élén állnak, de vannak országok (pl. Anglia) ahol nem mindegyik

minisztériumot vezető miniszter kap meghívást a kormány üléseire. Franciaországban a gyakran változó miniszteri hierarchia (miniszter, államminiszter, delegált miniszter) rendje dönti el a kormánytagságot.

3.2.3. A Miniszterelnöki Hivatal

A kormány elnökét mindennapos munkájában munkaszervezete a Miniszterelnöki Hivatal segíti. A Hivatal azonban nem csak az elnöknek, hanem az egész kormánynak is segítő szerve.

A kormány hivatalai közül ez a szerv tekinthet vissza a leghosszabb múltra. 1867- ben létesítették, Miniszterelnökség néven. A Miniszterelnökség kiemelkedő feladatot látott el a politikai és gazdasági vezetés egyes szféráiban, a minisztériumok tevékenységének koordinálásában és a neki alárendelt szervek (kb. 50 ilyen szerv volt) tekintetében. A Miniszterelnökség vezetője a miniszterelnökségi államtitkár volt. Az államtitkár adminisztratív és nem politikai személyiség volt, tisztségét ezért a kormányváltásoktól függetlenül megőrizte.

1953- ban a hivatalt a Minisztertanács Titkárságára keresztelték át, 1988- ban Minisztertanács Hivatalára, s 1990- ben Miniszterelnöki Hivatalra.

A Hivatal helyzetét kormányrendelet szabályozza. A Hivatal a kormány, az elnök, a tárca nélküli miniszterek, a kormánybizottságok, a Hivatal politikai államtitkárainak, kormányzóvivőinek, kormánybiztosainak és titkárságainak **munkaszervezete**.

A Hivatal feladatai főleg az összkormányzati szempontok érvényesítése, a döntések megalapozottabbá tétele, azok végrehajtásáról információk közvetítése körébe csoportosíthatók.

A Hivatal élén miniszter áll, aki gondoskodik arról, hogy a Hivatal munkájában érvényesüljenek a kormányzati munka általános követelményei. A miniszter politikai és közigazgatási államtitkárra és helyettes államtitkárokra támaszkodik munkájában.

Szervezeti felépítése gyakran, kormánycikluson belül is változó, ezért csupán annyit rögzítünk, hogy osztálytagozódású, belső felépítését és ügyrendjét a Hivatal vezetője állapítja meg. A Hivatal személyi állománya igazgatási szakemberekből, döntően jogvégzett, de más szakképesítéssel is rendelkező, magasan kvalifikált munkatársakból tevődik össze.

A Hivatal feladatai szintén gyakran változnak, annyi azonban megállapítható, hogy alapvetően hat funkció köré csoportosíthatók:

- **A kormány testületi működésével összefüggő feladatkör**

A Hivatal igazgatási funkciója legszorosabban a kormány működésének előmozdításához kötődik.

Az ülés előkészítése, a napirendi pontok összeállítását is beleértve, a Hivatal feladata.

A kormány általában **féléves** időtartamra szóló **munkaterv** alapján dolgozik. A munkaterv összeállításában kezdeményező szerepe van a minisztereknek, javaslatukat a Hivatallal kell közölni, a munkaterv **tervezetét** a Hivatal készíti el. Magát a munkatervet természetesen - a Hivatal vezetőjének előterjesztése alapján - a kormány fogadja el.

A kormány ülésein előterjesztéseket vizsgál meg, azoknak elfogadásáról dönt. Az előterjesztéseket tájékoztatás céljából be kell nyújtani a Hivatalnak. Egyébként a Hivatalt

vezető miniszter is nyújthat be a kormányhoz előterjesztést emellett saját jogcímén miniszteri rendeletet is kibocsáthat.

Az előterjesztéseket a kormányülés előtt a Hivatalhoz kell elküldeni, a Hivatal köteles megvizsgálni, hogy a benyújtott előterjesztés megfelel-e az ügyrend előírásainak. Az ügyrendnek meg nem felelő előterjesztésről tájékoztatja az előterjesztőt.

A kormány üléseinek napirendi javaslatát a Hivatal készíti elő és az a miniszterelnök jóváhagyásával küldhető ki az ülés résztvevőinek. A kormány - a hivatal vezető előterjesztés alapján - ülésein határozza a következő ülés előzetes napirendje tárgyában.

A Hivatalra hárul a kormány üléseinek **jegyzőkönyv** vezetése. A jegyzőkönyvet az ülés elnökével együtt a hivatal vezetője írja alá. A jegyzőkönyvet és mellékletet a Hivatal őrzi.

- **A kormány információs rendszerének működtetése körében** a Hivatal gondoskodik a kormány döntéseinek kihirdetéséről, közzétételéről, az érdekeltekhez való eljuttatásáról. Az országgyűlési képviselőkhez a Hivatal eljuttatja a kormány tevékenységével kapcsolatos információkat.

- **Közreműködés a kormány országgyűléssel, országgyűlési bizottságokkal való kapcsolattartásban.**

Ennek a feladatnak ellátása keretében a Hivatal közreműködik a kormány parlamenti tevékenysége irányvonalának kidolgozásában, javaslatokat készíti, intézkedéseket kezdeményez. Kapcsolatot tart a képviselőkkel, az országgyűlés szerveivel, az állandó és eseti bizottságokkal. Segíti a minisztériumok, országos hatáskörű szervek országgyűlési bizottságok működésével kapcsolatos munkáját, erről időszakonként tájékoztatást készít a miniszter elnök számára.

- **A jogszabályok előkészítésével és kihirdetésével kapcsolatos feladatok**

A jogszabályok előkészítésében a Hivatal Magyarországon kisebb szerepet tölt be, mint a többi országban működő hasonló típusú szerv. Ez abból ered, hogy az országok többségében a törvényelőkészítés szerve a miniszterelnöki hivatal, nálunk e feladatkört az Igazságügyi Minisztérium látja el.

Mégsem állítható, hogy a Hivatal valamilyen formában ne működne közre a jogszabályok megszületésében. A Hivatal eseti döntések alapján közreműködik a nagyobb jelentőségű jogszabályok kidolgozásában, részt vesz kodifikációs bizottságok munkájában. Szerepköre változó azonban, aszerint, hogy a jogszabály-előkészítés melyik szakaszáról van szó.

Az előkészítő szakaszban, vagy a kezdeti stádiumban kezdeményezheti új jogszabályok megalkotását, vezetőjén keresztül aki állandó jelleggel részt vesz a kormány ülésén. A jogszabálytervezet kidolgozása azonban már nem tartozik feladatkörébe, csak úgy, mint a procedura irányítása. Jogszabályalkotó funkciója azért is kis terjedelmű, mert a kormány elnöke, bár megilleti a rendeletalkotási jog, általában nem él vele. A **kidolgozás stádiumában** a Hivatal szerepe számottevő. A kormány által kibocsátott rendeletek és határozatok tervezetét ugyan nem a Hivatal készíti el, de **végleges** megszövegezéséről ő gondoskodik. A különböző tárcák által kidolgozott rendeleteket és határozattervezeteket a Hivatalhoz kell benyújtani, a Hivatal gondoskodik arról, hogy ezeket a kormány minden tagja megismerje. A Hivatal gyűjti össze a véleményeket, ő maga is készíthet véleményt. A kormány ülésén lezajlott vita után, az ülés jegyzőkönyve alapján a kormányrendelet és határozat szövegét a Hivatal készíti el. Ha a kormány az előterjesztett javaslatot jelentősen megváltoztatta, a Hivatal köteles az új szöveget az előterjesztett és a módosításban érdekelt

minisztereknek bemutatni. A kormány által megtárgyalt törvénytervezetek esetében a helyzet ugyanaz.

A **végrehajtás szakaszában** is jelentős a kormányhivatal szerepe. Legfontosabb feladata a jogszabályok közzétételéről való gondoskodás. A Hivatal szerkeszti a Magyar Közlönyt, vagyis a Magyar Köztársaság hivatalos lapját, gondoskodik arról, hogy a Magyar Közlönyben csak olyan miniszteri rendeletek jelenjenek meg, amelyek a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. tv. előírásainak megfelelnek. A Hivatal hatáskörébe tartozik a kormány által alkotott rendeletekről és határozatokról nyilvántartás vezetése. A Hivatal gondoskodik - általában 4- 5 évenként - az Igazságügyi Minisztériummal jogszabályok hatályosságának megállapításáról, s hatályos jogszabályok közzétételéről.

Egyéb feladatok , melyek keretében elsőként azt említjük meg, hogy a Hivatal gondoskodik a miniszterelnökhöz érkező közérdekű bejelentések, javaslatok, panaszok kivizsgálásáról, ellátja a miniszterelnök által meghatározott személyzeti feladatokat.

A Hivatal adja a titkársági háttérrel a tárca nélküli minisztereknek, a különböző tanácsadó testületeknek, tanácsadóknak, a kormánybiztosoknak.

Összefoglalóan azt mondhatjuk, hogy a Hivatal szerepe a kormány működésének elősegítésében jelentős. Biztosítja a működés folyamatosságát, a rendelkezések, határozatok pontos nyilvántartását, a kormány legfontosabb döntéseinek ellenőrzését. A kormányzati munka stabilitásának fontos eszköze, az igazgatási munka szakszerűségét garantálja.

Szerepe adminisztratív, szervezési és politikai jellegű. A kormány elnökével való szoros, mindennapos kapcsolata révén a Hivatal bizalmi szervezetnek tekinthető, s emiatt tekintélye kétségtől jelentős a miniszterek és az országos főhatóságok vezetői előtt.

3.2.4. A kormány működésének formái

3.2.4.1. A kormány ülései

A **kormány működéséről** a Hivatal feladatainak vázolója során már szót ejtettünk. Az eddigieket kiegészítendő el kell még mondani, hogy a kormány legfontosabb működési formája a tagok és a vezetők hetenkénti összejövetele, vagyis a kormányülés. A kormány ülésein valósul meg a testületi jelleg teljessége, a magyar kormány döntéseit szabályként ebben a formában hozhatja. A kormányülés ad lehetőséget a miniszterek rendszeres szemmélyes találkozására, a tapasztalatok kicserélésére. A kormány elsődleges működési formájára általában hetenként egyszer kerül sor, időtartama rövid, nagy jelentősége van az előkészítés alaposságának.

A kormány a kialakult gyakorlat szerint csak akkor foglalkozik bármilyen előterjesztéssel, ha az előterjesztéssel az előzetes egyeztetés során mindegyik kormánytag, azaz miniszter egyetértett vagy véleményét nyilvánította. Ez azt eredményezi, hogy a kormány ülésein csak „letisztult”, a miniszterek által külön- külön már lényegében jóváhagyott kérdések szerepelnek.

A kormány működését biztosítja az a tevékenység, amelyet a **miniszterelnök** fejt ki, testületi döntést nem igénylő többnyire eljárási jellegű kérdések megoldásával.

A kormány fő működési formáján - ülések - kívül más formákban is tevékenykedhet, kiegészítő jelleggel. E formák között a **kabinetet**, a **kormánybizottságot**, **kollégiumot**,

tanácsadó testületet és a kormánybiztost nevezhetjük meg. E működési formákra a testületi jelleg korlátozott mértékű megvalósulása a jellemző, azaz csak a kormány tagjainak egy része vesz rajtuk részt. Ezért döntési jogkör nem illeti meg őket, tevékenységükre az **előkészítő, tanácsadó, véleményező** jelző illik leginkább.

A kormány ritkán ülésezik, tehermentesítés nélkül képtelen lenne a reábizott feladatok ellátására. Igaz ugyan, hogy döntései előkészítésében számos hivatali szerv részt vesz, felkészült szakértők hozzáértő munkájával, a szakértői egyeztetés mellett nélkülözhetetlen az ügyek politikai egyeztetése is, ezt a feladatot látják el a néhány miniszterből álló bizottságok. A teljes miniszteri létszámból álló kormány mellett, vagy inkább alatt működnek szűkebb miniszteri részvétellel működő bizottságok, amelyeknek elnevezése, száma, feladatköre változó.

3.2.4.2. A kormánybizottságok (kabinetek)

Az államigazgatás központi szintjén mindenhol a világon egyre jelentősebb szerepet kapnak a néhány miniszterből álló, többnyire kabinet elnevezésű szervek. Nálunk 1990-ig kormánybizottságnak nevezték őket, az Alkotmány 40 § /1/ bek. megőrzi az elnevezést, felhatalmazva a kormányt kormánybizottságok alakítására. Volt időszak, amikor 7 kormány bizottságnak nevezett szerv működött, azzal az indoklással, hogy a kormány ülésein lehetetlen még a nagy jelentőségű ügyek részletekbe menő megvitatása is, szükséges tehát olyan szervezetet kialakítani, amely a kormányt tehermentesíti, s biztosítja az ügyek szakszerű és folyamatos koordinálását, a legszükségesebb döntések meghozatalát.

1990 után a kabinet elnevezés vált általánossá, a funkció azonban, csakúgy mint a feladatkör változatlan maradt. A kormánykabinetek (emlékeztetőül: a miniszterek mellett is működnek kabinet elnevezésű testületek) jogállását a kormányok szabályozzák, kormányhatározattal. A kabinetek létszáma 6-9 főből áll, s az általa tárgyalt előterjesztések kapcsán állást foglalnak az ügyekről, ezt véleményként továbbítják a kormány döntését előkészítve.

Könyvünk megírásának időpontjában öt kabinet működik: társadalompolitikai, gazdasági, nemzetbiztonsági, integrációs, fejlesztéspolitikai.

A teljesség kedvéért el kell mondanunk, hogy a kabineteken kívül a kormány meghatározott feladatok ellátására a már említett kormánybizottság mellett **kollégium, tanácsadó testület, szakértői bizottság** elnevezésű szerveket is létrehoz.

A **kormánybizottság** abban különbözik a kabinetektől, hogy meghatározott ügyekben döntést hozhat. Jelenleg nem találunk kormánybizottságot a magyar államigazgatási szervezetben.

A **kormánybiztos** egy személyben képviseli a kormányt, feladatkörében a kormány nevében jár el.

A **kollégiumok és tanácsadó testületek** tanácsadást végeznek.

4. A közigazgatás helyi szervei

4.1. Elvek és fogalmak

4.1.1. A helyi igazgatás értelmezése

A politikai-igazgatási szakirodalom általában azokat a szerveket jelöli helyiinek, melyek működési területe nem terjed ki – a központi szervekkel ellentétben – valamely ország területének egészére, hanem csupán egy részére. Ebben a felfogásban a helyi igazgatás a központi igazgatás ellentétéként, annak fogalom-párjaként jelenik meg.

Igazgatás azonban – s erre nagyon sok példát lehetne felhozni – nem csupán központi-helyi ellentétpárban képzelhető el. Az ókori görög városállamokban a működési terület miatt nem alakult ki, nem alakulhatott ki az igazgatás többszintű tagoltsága, így sem a helyi, sem a központi igazgatás. Ugyanezen ok miatt napjaink u.n. törpe-államaiban (Andorra, San Marino, Lichtenstein, Monaco stb., stb.) nem vált külön a központi és a helyi igazgatás. A sajátos területi dimenzió miatt ezeken a helyeken értelmetlen a központi-helyi igazgatás megkülönböztetése.

A nagyobb kiterjedésű államokban, ahol a központi-helyi igazgatás fogalom-pár használatos, szintén azt láthatjuk, hogy a fogalom nem mindenhol ugyanazt a tartalmat jelöli. Az unitárius államokban a központ az állam minden olyan igazgatási szervét magában foglalja, amely országos hatáskörrel rendelkezik, s a helyi igazgatási szervek a számukra pontosan kijelölt működési területen, a központi szervek valamilyen mérvű felügyelete, ellenőrzése alatt végzik előírt vagy megengedett feladataikat. Az összetett államokban (Németország, Egyesült Államok, Oroszország stb., stb.) a központi igazgatás a föderális szintű szervek tevékenységét tartalmazza, s ennek ellentétpárja nem a helyi, hanem a tagállamok igazgatási szervei által ellátható igazgatás. Amíg tehát az unitárius országokban (mint pl. Magyarország, Franciaország, Dánia stb.) a helyi igazgatás a központi ellentéte, a föderális államokban a központi (föderális) ellentéte a tagállami. A helyi igazgatás itt a tagállamok vagy tartományok keretében érvényesül, a központi (föderális) igazgatással ezért nem állítható párba. A helyi igazgatás felfogásában tapasztalható különbségeket azért is jeleznünk kell, mivel, amint ezt később részletesebben igazoljuk, a decentralizáció, vagyis az állami feladatok központi és nem központi szervek közötti megosztása azért lényegesen nagyobb mérvű az összetett államokban, mert ott ez a föderatív szervek és a tagállamok, tartományok közti munkamegosztást jelenti, s kisebb mérvű az unitárius államokban, mert itt a kormányzat és a települések közti igazgatási feladatok megosztásáról van szó. A szó szoros értelmében vett helyi igazgatás autonómiája azonban az unitárius államokban általában jelentősebb, mint az összetettekben.

Magyarországon a helyi igazgatásnak a sajátos történelmi körülmények miatt további jelentéstartalma is kialakult. Az osztrák domináció több évszázada alatt a helyi szervek fontos alkotmányvédő és nemzetvédő szerepet töltek be, s hosszú időn keresztül a helyi igazgatás a magyar érdekeket védelmező igazgatás szinonimájaként rögzült az idegen érdekeket képviselő központi kormányzással szemben. Amennyire pozitív volt ez a szerep a nemzeti függetlenség védelme szempontjából, különösen a vármegyei közgyűléseken, annyira negatív, szinte máig is érezhető hatást gyakorolt az igazgatási szaktevékenység ellátásának színvonalára. A helyi igazgatás ugyanis nem a feladatok megoldására törekedett, hanem abban fejlesztett ki bámulatra méltó gazdag eszköztárat és gyakorlatot, hogy miként lehet a jogszerűség látszatát megőrizve a központi intézkedések végrehajtását elszabotálni.

A helyi igazgatás értelmezésében eddig azokat a variációkat mutattuk be, amelyek a **szervezetek hierarchikus, valamint működési területük kiterjedésének** különbségeit veszik alapul. E szerint központi szervek az igazgatási hierarchiában magasabb szinten állnak és ezért működési területük az adott ország egészére kiterjed. A helyi szervek a szervezeti hierarchia alacsonyabb szintjein találhatók és ezért működési területük az ország kisebb részére terjed ki.

Ha ezt az okfejtést elfogadjuk, s mi a magunk részéről ezt tesszük, a helyi igazgatás szervei közé kell sorolnunk azokat a központi szervek által irányított dekoncentrált szerveket is (róluk később lesz szó), amelyek megyei vagy települési illetékességi területen működnek. Tehát indokolatlannak tartjuk a helyi igazgatás szereplőjének kizárólag a választott képviselői szerveket, az önkormányzatokat feltüntetni.

Ezt a formai megkülönböztetést próbálták gazdagítani azok az elméletek, amelyek **tartalmi ismérvek** alapján kerestek magyarázatot a helyi és központi igazgatás elkülönítésére. Ezek szerint a helyi igazgatás kialakulásának az az indoka, hogy az ügyeknek egy bizonyos csoportját, az u.n. **helyi ügyeket** a döntéshez szükséges információk helyi hozzáférhetősége, a végrehajtás sikerességéhez szükséges helyismeret, a közösségi célok megismerése miatt hatékonyabb és eredményesebb a településeken élő közösségek gondjaira bízni, más u.n. **országos ügyek** intézésére pedig csak olyan szervek bízhatók meg, amelyek képesek a nagyon sokszor ellentétes érdekű települések szándékainak integrálására a nemzetközi és nemzeti törekvések összhangba-hozatalára, a fejlesztés hosszabb távú koncepcióinak kialakítására.

A tartalmi szempontok előtérbe helyezése szimpatikusnak tűnik, rá kell azonban mutatnunk, hogy a kérdés megoldásában nem igen jut előrébb, mint a formális ismérvekre építő teóriák. Az ugyanis bizonyos, hogy ab ovo sem helyi, sem országos ügyek nem léteznek. Kor és hely által determináltnak tekinthetünk bármely ügyet helyinek vagy országosnak. A honvédelmi és pénzügyeket – gondoljunk a feudális széttagoltság korszakaira – nem mindig tartották országos jelentőségűnek, megfontolásra méltó érveket hoztak fel a decentralizáció szükségességének igazolására. Arra pedig még több példát lehetne említeni, hogy a nálunk és most kiváltképpen helyinek tekintett ügyek közül számos – pl. szociális segélyezés, alapszükségletek kielégítésének megszervezése – máshol vagy más időszakban az országos ügyek középpontjaiban helyezkedett vagy helyezkedik el.

A helyi és országos ügyek fogalmának tartalma annál is inkább nehezen meghatározható, mert számos esetben helyi, vagy helyinek nevezett szervek látnak el országos jelentőségűnek titulált ügyeket, s vice versa: központi szervek oldanak meg helyi feladatokat.

Mégis hiba lenne az ügyek ilyenfajta csoportosításának jelentőségét lebecsülni, mert – látni fogjuk – az önkormányzatiság, a decentralizáció eszméje éppen azon alapszik, hogy vannak olyan ügyek és ügycsoportok, amelyeket különböző okok miatt helyinek tekinthetünk.

Összegezőképpen azt mondhatjuk el a helyi igazgatásról, hogy felfogása és értelmezése nem ugyanaz a kisebb vagy a nagyobb kiterjedésű államokban, s hogy számos irányzat a szervezetek hierarchikus rendjéhez, más felfogásban pedig az ügyek jellegéhez, jelentőségéhez kapcsolódva határolja körül a helyi igazgatás terjedelmét.

4.1.2. Centralizáció és dekoncentráció

Bármennyire is mesterkéltnek tűnik az országos és a helyi ügyek kettéválasztása, jó néhány esetben mégis ez az alapja annak a kettősségnek, amely a helyi igazgatás struktúrájában világszerte, természetesen nálunk is, kialakult. Helyi igazgatásnak nevezzük ugyanis a helyi szervek által végzett helyi ügyek igazgatását, de a helyi szervek országos feladatok megoldásában való közreműködését is, valamint a központi országos szervek helyi kirendeltségeinek az országos feladatok helyi szinten történő megvalósítását, továbbá ugyanezen szerveknek helyi jellegű ügyek intézésébe való elég gyakori bekapcsolódását is.

Ha abból indulunk ki, hogy vannak olyan **országosnak nevezhető** ügyek, melyeknek jellegét egyrészt az adott időben és helyen nekik tulajdonított jelentőségük, másrészt annak a szempontnak a kötelező érvényre juttatása adja, mely szerint intézésük az állam egész területén **egységes, azonos** eljárás és mérlegelési elvek alapján történhet – a **centralizáció** szükségességét fogalmazzuk meg.

Ha azt állítjuk, hogy bizonyos igazgatási feladatok csak az állampolgárok települési, földrajzi, szakmai, nyelvi, kulturális, vallási stb. különbségeinek figyelembevételével, azokhoz való igazodással oldhatók meg – a **decentralizáció** szükségességéhez jutunk el.

Centralizáció esetén az igazgatási hatalom az ország minden részében egységes, nincs helye a helyi, szakmai és egyéb specifikumok figyelembevételének. A centralizált közigazgatásban –

- az igazgatási hatalom, más szóval a döntési hatalom, (jogi terminológiával a hatáskör) a központi közigazgatás, többnyire a kormány kezében összpontosul;
- a hierarchia elve törés nélkül érvényesül. A közigazgatás szervei, a hatóságok pontosan előírt rendben vannak egymással, az alacsonyabb hierarchikus lépcsőn álló szerv a felsőbbnek alá van rendelve. Ugyanez a hierarchia érvényesül a hatóságokban szolgálatot teljesítő köztisztviselők egymásközi kapcsolatában. A dolog természetéből következően a magasabb hierarchikus fokon elhelyezkedő szerv vagy személy irányítási joggal rendelkezik a hierarchia alacsonyabb lépcsőfokán található hatóságokkal, illetve hivatalokkal szemben.

A centralizáció **mértéke különböző lehet**. Ha teljes fokú, akkor az adott országban csak egy döntési fórum működik, s ugyanaz a szerv szervezi saját döntéseinek végrehajtását is. Az igazgatási feladatok bonyolultsága, volumene miatt, valamint a már hivatkozott területi dimenziók miatt az ilyenfajta központosításra nem igen szokott sor kerülni. A központi hatalomnak akarata érvényesítéséhez **közvetítő állomások**at, regionális, megyei, települési hivatalokat kell létesítenie, illetve telepítenie. Ez kétféleképpen mehet végre:

- a közvetítő állomások (hivatalok, irodák, kirendeltségek stb.) a hierarchikus láncolatnak csupán egy láncszemét alkotják. Szerepük egyedül a központi szervek parancsának továbbítása a végrehajtással megbízott hivatalok felé, valamint a végrehajtás ellenőrzése – amennyiben a hierarchia középső lépcsőin található közvetítő fórumról van szó; illetve a parancs végrehajtása, a hierarchia legalacsonyabb szintjein levő szervek esetében. Ebben a módozatban a centralizáció egyben a hatalom

koncentrációját is jelenti, mivel a döntési hatalom egy kézben összpontosul, s a központi szerv döntései előkészítésébe nem von be semmilyen más szervet;

- a közvetítő szervek a központi akarat megvalósítása érdekében hatáskörrel rendelkeznek, döntési jog illeti meg őket. A központi hatalom a döntési jogköröknek csupán egy részét tartja magánál, helyi fiókjait önálló eljárásra jogosítja fel. A hierarchikus alárendeltségből következően azonban a központ bármikor elvonhatja a helyi szervek döntési jogát, illetve megváltoztathatja – utólag – a helyi közvetítő szerv döntését. Ebben az esetben beszélhetünk **dekoncentrációról**.

A dekoncentráció tehát a centralizáció egyik érvényesülési formája és nem a decentralizációval rokon szervezetirányítási elv. Dekoncentráció esetében a helyi szerveknek nincs önállóságuk, függetlenségük. Munkaszervezési okokból döntési jogkörrel felruházhatják őket, amit azonban a központi szervek bármilyen ok miatt, bármikor elvonhatnak. Nagyon fontos jellemzője a dekoncentrált típusú helyi szerveknek, hogy vezetőiket a központi közigazgatási szervek **nevezik ki**.

A centralizáció az egyik legfontosabb államszervezési, igazgatásszervezési elv. A modern államok bizonyos ügyeket általában centralizált módon irányítanak és igazgatnak. A honvédelem, a közbiztonság, úgy tűnik, csak centralizált módon szervezhető meg. A jogrend, igazságszolgáltatás egysége sem valósítható meg másként, miként a külügyeké sem.

Általános gyakorlat, hogy rendkívüli helyzetben (háború, természeti katasztrófa, társadalmi-gazdasági krízis) a centralizált irányítás mértéke megnövekszik. A centralizációnak ugyanis számos **igazgatási előnye** van. Egyrészt lehetővé teszi az erők gyors koncentrálását, nagybonyolultságú, költséges feladatok megoldását (űrhajózás, fegyverkezés, járványok megfékezése, kutatások fejlesztése). A centralizáció – másrészt – nemcsak a szervezet teljesítményét fokozhatja, hanem az állampolgárok jogvédelme szempontjából is előnyökkel járhat. Magyary Zoltánt idézzük. „A központ a vidéki ügyeket, az emberek személyi ügyeit távolról és a magasból nézi, emberi szenvedélyek és elfogultság nélkül, és a helyi problémákat országos viszonylatba állítva, azoknak élet tudja venni. Az objektív jogalapon nyugvó, valamint a nagy szám nivelláló hatása alatt működő közigazgatás egyenlő és igazságos elbánást, egyenletes, kiszámítható kiszolgálást tud nyújtani. Azt mondják: a centralizáció pártatlan, mint a törvény.”

A centralizáció eltúlzása azonban legalább olyan károkat eredményezhet, mint háttérbe szorítása. A totális államok hipercentralizált igazgatási rendszerében a helyi kezdeményezés hiánya a helyi erőforrások elapadását idézte elő, az erők koncentrálása bizonyos tekintetben ugyan sikereket hozott (fegyverkezés, nehézipar, űrhajózás) más területeken viszont állandó hiányt idézett elő a szolgáltatásban (kereskedelem, fogyasztási cikkek). A központosítás nem feltétlenül eredményezi az igazságos ügyintézés sem, ha a központ vezérlő szempontja valamely életidegen eszme realizálása.

4.1.3. A decentralizáció

A dekoncentráció és a koncentráció esetében a helyi igazgatásnak olyan formájáról beszélhetünk, ahol a központi szervek közvetlenül irányíthatják helyi fiókjaikat. Többen kétségeiket hangoztatják az ilyen típusú szervek helyi jellegével szemben azt állítják:

helyesebb lenne központi szervezeteknek minősíteni őket, melyek megyében, városokban vagy községekben tevékenykednek.

Tényleges helyi igazgatás a fenti álláspont szerint ott található, ahol a helyi autonómia, a decentralizáció elve érvényesül. A közösségi feladatok jelentékeny részének megoldása nem várható a központi hatalomtól (települések saját ünnepeinek – búcsú, farsangi bálók – megrendezése; az utcák elnevezése, díszítése; kábeltévé létrehozása stb.), másik része pedig rossz hatásfokú, ha központi szervek látják el (pl. segélyezés, óvoda, általános iskola üzemeltetése stb.).

Decentralizáció ott érvényesül, ahol

- a döntéshozatali helyek megsokszorozódnak, csakúgy, mint az önálló érdekképviselőkkel felruházott szervek;
- a döntéshozatali és az érdekképviseléssel rendelkező szervek nagyfokú autonómiával rendelkeznek. Jogaikat törvények biztosítják, azokat korlátozni vagy elvonni nem lehet. Az autonómia biztosítója, hogy vezetőiket maguk választják;
- a központi, kormányzati szervek felügyeleti, ellenőrzési joga a decentralizált szervezetekkel szemben korlátozott, általában csak a törvényes működés vizsgálatára terjed ki.

A decentralizáció lehetővé teszi az igazgatottak részvételét, bekapcsolódását az őket legközvetlenebbül érintő döntések meghozatalába. A helyi ügyek helyi intézésével lehetőség nyílik helyi közösségek kialakulására, a helyi erőforrások hatékonyabb felhasználására, az ügyek gyors elintézésére, mivel a helyi szervek jól ismerik a döntések alapjául szolgáló körülményeket.

Azt is tudnunk kell, hogy a decentralizációnak nem csupán előnyei, hanem veszélyei is lehetnek. A helyi hatóságok tevékenységét a lokális és marginális érdekeket képviselő helyi érdekcsoportok dezorientálhatják, ezért igazgatási anarchiát is előidézhetnek.

A decentralizáció **mértéke** és **formája** az eltérő történelmi hagyományok eredményeképpen – országonként változó. Némi leegyszerűsítéssel mégis **három csoportja** rajzolható ki az eddigi megoldásoknak. Az első a **francia** típusú decentralizáció, amely elsődlegesnek a nemzeti egység biztosítását tartja, ennek megfelelően a központi szervek kompetenciája a jelentősebb, s itt a decentralizációt ugyan megtűrik, de nem különösebben szimpatizálnak vele. Az **angol** típusú megoldás az igazgatási feladatokat mindenek előtt a helyi szervezetekkel látta el. A harmadik típus a **volt szocialista** országokban alakult ki, ahol a centralizmus volt a vezető elv, ám ez a decentralizáció képében jelent meg, a demokratikus centralizmus szervezeti alapelv megnyilvánulási formájaként.

A **francia** megoldásban az igazgatás egységének elve minden más szempontot megelőz, a helyi szervek szerepe másodlagos, kiegészítő. Igaz ugyan, hogy a helyi képviselő testületek dönthetnek minden helyi ügyben, de a döntéseket a központi szervek vagy helyi kirendeltségeik felülvizsgálhatják, másrészt a döntések végrehajtását, vagyis az igazgatási tevékenységet, tőlük független központi szervek irányítása alatt lévő szervek végzik.

Az angol koncepció kulcsszava az önkormányzat, az önigazgatás. Amíg a francia decentralizáció csak a központ – helyi hatalom viszonyában, rivalizálásában értelmezhető, az angol önálló, reális hatalommal rendelkező szervnek tekinti a helyi közösségeket. A nemzeti egység követelményét, az ügyek helyi vagy országos jelleg szerinti osztályozását az angol politikai irodalom és gyakorlat értelmetlennek tartja. Egyedüli követelmény az ügyek gyors és pontos intézése. Az angol típusú önkormányzatban (ilyen található az Egyesült Államokban is) a központi szervezeteknek nincs helyi kirendeltségük, megbízottjuk, a minisztériumi

feladatokat a helyi szervek szívességgként vagy ellenszolgáltatás fejében látják el. Nagyon találó Tocqueville hasonlata. „... Franciaországban a központi szervek szedik be a helyi adókat, Amerikában a helyi szervek a központi adókat. Franciaországban a központi kormány kölcsönzi adóbehajtóit a helyi közösségeknek, Amerikában a közösség a kormánynak”.

Az 1950-1990 közötti magyar tanácsrendszerben látszólag még az angolnál is jelentősebb mérvű decentralizáció lepleiben a franciánál is erősebb centralizáció érvényesült. A demokratikus centralizmus elvéből következően minden ügy egyszerre volt helyi és központi jelentőségű, vagyis a helyi szervek intézhették az ügyek igen széles körét, de a központi szervek azokat megváltoztatták, még a legsajátosabban helyi kérdések eldöntésébe (pl. helyi tanácsok elnökei, vezetőinek kiválasztása) is beavatkozhattak.

4.1.4. Területi (horizontális) tagozódás

4.1.4.1. Község, város, főváros

A helyi igazgatás az adott ország területének egy-egy részén történik, úgy, hogy a helyi igazgatás összes szerve lefedi az állam egész területét. A helyi igazgatás kialakításának kiinduló pontja az ország területének felosztása az igazgatási egységek között, vagyis az ország közigazgatási-területi beosztásának a meghatározása. A felosztás, vagy a közigazgatási-területi beosztás kialakítása két dimenzióban történik: a horizontálisan, amikor az egy szinten elhelyezhető közigazgatási egységek körét, s azok működési területét határozzák meg. Egy szinten található hazánkban az összes település, a főváros kivételével, ez a szint a települési szint. A másik horizontális vonulat a megyei, ahová a 19 megye és a főváros tartozik. Magyarországon 1984-ig volt egy járásnak nevezhető szint is, 90-120 egységgel.

A horizontális tagozódás kialakítása részben spontán, részben tudatos cselekvés eredménye. A történeti fejlődés hosszú évszázadain át formálódott ki településeink jelenlegi száma, arculata, szerencsés vagy kevésbé szerencsés folyamatok alakították egy részüket nagy területtel rendelkező településsé (ld. Debrecen, Hódmezővásárhely), jómódú polgársággal rendelkező várossá, vagy éppen elszegényedett, az együttélés elemi feltételeit is alig-alig biztosítani képes településsé. A tudatosság, vagy ennek ellentéte a felkészületlenség, a hozzá nem értés szerepe sem negligálható, a települések vezetőinek olykor meghatározó szerepe volt és van, lakóhelyük fejlődésének alakulásában. A tudatosság egészen nyilvánvaló a település-szerkezet kormányzati alakításában: új városok (pl. Dunaújváros, Tiszaújváros stb.) központi támogatással történő felépítése.

A helyi igazgatást végző szervek tehát az ország egy-egy meghatározott részén fejtik ki tevékenységüket.

A dekoncentrált és decentralizált típusú helyi szervek közti különbségek e tekintetben is kimutathatók:

- a decentralizált modellben a lakosság együtt élő közösségeihez, tehát a falvakhoz és városokhoz építik ki a széles feladatkörrel rendelkező igazgatási szerveket. A dekoncentrált típusú szervek ezzel szemben rendszerint nagyobb léptékben terveznek, nagyobb centrumokban tevékenykednek. Magyarországon az önkormányzatok, mint decentralizált típusú szervek a legkisebb községben is kialakították igazgatási apparátusukat, dekoncentrált szervek általában csak a megyékben, vagy a nagyobb városokban találhatók;

- ebből következően a decentralizált szervek hálózata lépcsőzetesebb, mint a dekoncentráltaké. A dekoncentrált szervek nagy része központ – megyei szervek képletben épül ki, a decentralizált szervek az alapsejtek (városok, községek) nagy száma miatt több integrációs és közvetítő feladatot ellátó lépcsőfokot iktatnak be a helyi és a központi szervek közé. Magyarországon jelenleg ilyen lépcsőfok a megye.

Nagyon fontos megjegyezni, hogy minden ország igazgatási-területi beosztásában a **decentralizált típusú szerv beosztása a meghatározó**. A dekoncentrált szervek területi tagozódása általában a decentralizált szervekhez igazodik nálunk is és máshol is a világon. Ennek oka mindenekelőtt az, hogy a decentralizált szervek történetileg korábban alakítják ki igazgatási struktúrájukat. A hosszú történeti múlt lehetőséget adott viszonylag optimálisabb működési terület kialakítására. Ezen túlmenően az is szerepet játszik a területi tagozódás decentralizált szervekhez való kötődésben, hogy e szervek nem csupán igazgatási feladatokat látnak el, elsődlegesen politikai fórumok, a helyi hatalomgyakorlás színterei.

A decentralizált típusú szervek alapegysége tehát a lakott településeken alakul ki. A települések azonban a lakosság lélekszáma, az urbanizáltság mértéke, a földrajzi megközelíthetőség, stb. stb. alapján nagymértékben különböznek egymástól. Ezért a települések igazgatása sem lehet szükségszerűen ugyanaz. Az állami egység érvényesítésének egyik legfontosabb módja az **uniformizálás**, amely azt kívánná meg, hogy az igazgatás szervei azonosak legyenek minden igazgatási szinten, ütközni kénytelen a helyi igények egyik legerősebb elvével, a **differentiáltsággal**, vagyis a testre, méretre szabott igazgatási struktúra követelményével. Az ütközés eredményeképpen az egységességet és a különbözőséget csak kompromisszummal érvényesíteni képes **típusok** alakulnak ki. Az **elsődleges tényező** a települési típusok alakításában a **lélekszám**. A község és a város mindenekelőtt abban különbözik egymástól, hogy a városban a lakosság száma magasabb. A határ ingadozó, Magyarországon a kétezer fős település általában nem lehet városi rangú, a világ számos országában, azonban pl. Bulgáriában, Oroszországban, Egyesült Államokban – igen, ezért is különbözik az urbanizáció mértéke a világ különböző országaiban.

Magyarországon olyan mérvű különbség alakult ki a kislélekszámú falvak és a nagyobb lélekszámú városi települések között, hogy a falvak bizonyos értelemben, a környezetükben található városok bolygóivá váltak, nemcsak a gazdálkodási, kulturális, szociális vonzás természetes következményeként, hanem igazgatási szempontból is. A városkörnyéki községek az elmúlt évtizedekben szinte a városok gondnoksága alatt éltek. Ettől függetlenül is a falvakhoz tapadó községi igazgatás általában alacsonyabb szintűnek számított mindig Magyarországon. A községek járási igazgatási keretek között működtek, a városok általában megyei igazgatási felügyelet alatt. Általában, mivel a legnagyobb városokat a megyei gondnokság alól is kivonták, s közvetlenül a központi igazgatás alá helyezték.

A lélekszám tehát a dekoncentrált szervek alapegységeinek kialakításában döntő szerepet játszik, s azt mondhatjuk, hogy minél kisebb egy település, annál kevesebbik igazgatási jogosítványai, s minél nagyobb annál többek. Ez ugyannyira így van, hogy erre a szempontra tekintettel a községi és városi kategóriák is tovább bomlanak.

A **községek** esetében bizonyos lélekszám alatt általában nem is engedélyezik a törvények saját igazgatási szervezet kialakítását. Ötven-százfős falvak saját erőből képtelenek fenntartani csak őket szolgáló apparátust, az állam pedig – különösen akkor, ha területén sok ilyen törpe település található – gazdaságtalannak minősíti az önálló községi üzemvitelt, ezért az javasolja, illetve azt rendeli el, hogy az ebbe a kategóriába tartozó települések **közösen működtessenek igazgatási feladatokat ellátó hivatalt**, s csak az ilyenek, fenntartásához nyújt támogatást. Franciaországban, pl. több mint 10 ezer olyan falu található, ahol a lakosok száma nem éri el a kettőszázat, Németországban kb. 8 ezer. Magyarországon a több mint 3100

községből másfélezernek a lakossága ezer fő alatti. Ezért nálunk **szabályként** az ezernél kevesebb lakosú községek igazgatási feladataik ellátására közös igazgatási szervet kötelesek alakítani és fenntartani, amennyiben egymással határosak, s egyugyanazon megyén belül helyezkednek el. E közös szervet hívjuk **körjegyzőségnek**.

Azok a községek, amelyek területén legalább ötezer lakos él, használhatja a **nagyközségi** címet.

A **városok** között a lélekszám következtében szintén kialakultak lépcsőfokok. Az első lépcsőt a jelző nélküli városok kategóriája alkotja. **Város** az a község lehet, amelynek várossá nyilvánítását a községi önkormányzat kéri. A képviselőtestület kezdeményezését a belügyminiszter terjeszti a köztársasági elnökhöz, aki a kérdés tárgyában dönt. A város igazgatási szempontból tulajdonképpen nem különbözik a községtől, a városi cím elnyerésére mégis vonzó, jelzi a kérelmek megsokszorozódása, s a városok számának nemigen indokolható gyors növekedése.

A városok közül az ötvenezerénél nagyobb lakosságszámú **megyei jogú város** lehet, ha az Országgyűlés a képviselő testület kérését jóváhagyja. A megyei jogú városi cím sokkal nagyobb különbséget eredményez a városok között, mint amennyi a város és község között fennáll. A megyei város ugyanis azok mellé a feladatok és hatáskörök mellé, amelyek minden települési önkormányzatot, tehát a községit és városit egyaránt megilletnek, megszerzi a megyei önkormányzat feladat- és hatáskörének nagy részét is. Ezen kívül, a megyei jogú városigazgatási kerületeket alakíthat és ezekben igazgatási hivatalokat hozhat létre. Eddig a megyei jogú városok többsége nem alakított ki igazgatási kerületeket.

Nagyrészt a lélekszám miatt – de természetesen más okokra tekintettel is – alakult ki nálunk a **fővárosi** városi kategória. A világ többi részében általában a nagyvárosok, a millión vagy több millión felüli városok kerülnek be ebbe a csoportba, nálunk Budapest lévén az egyedüli nagyváros, amely azonban az ország fővárosa is, egyedül alkotja e kategóriát. A városi lélekszám és a fővárosi jogállás azonban nem szükségszerűen kapcsolódik össze. Vannak a világnak olyan országai, ahol nem a legnagyobb város az igazgatási központ, lásd, pl. Hollandiát (Hága, a főváros 600 ezer lakos, Rotterdam 800, Amsterdam 900 ezer), Svájcot (Bern, a főváros 220 ezer lakos, Zürich 530 ezer). Föderatív államokban tudatosan választják ketté a nagyvárosi és fővárosi kategóriát, az USA-ban Washington D.C. ugyan nagyváros (2 millió), de messze nem a legnagyobb (New York kb.10 millió, Chicago 6,5 millió, Los Angeles 6 millió), még inkább így van Ausztráliában, ahol Canberra, mint főváros alig számlál negyedmillió lakost, Sydney ezzel szemben 2 és fél milliónál is többet.

A nagyváros Budapest igazgatásilag abban különbözik a megyei jogú városoktól, hogy területén egyszerre és együtt két települési önkormányzat működik, amely között nincs hierarchia, csupán feladat- és hatáskörmegosztás, a nagyváros egészét vagy nagy részét érintő kérdésekben eljáró **fővárosi önkormányzat** és a 23 részre osztott nagyvárosi kerület mindegyikében a saját terület alapfokú közszolgáltatásainak biztosításáról gondoskodó **kerületi önkormányzat**.

A kétmilliósnál nagyobb város igazgatási felosztása, feldarabolása nem csupán lehetőség, mint a megyei jogú városok esetében, hanem kötelesség, amelyet az alkotmány is előír.

Budapest **fővárosi rangja** elsősorban **alkotmányos** jogállásából következik, eleve nem a helyi igazgatás rendszerébe illeszkedő problematika tárgyát képezi. Arról van ugyanis szó, hogy fővárosi kijelölést az a már meglevő vagy éppen erre a célra létrehozott település (ilyen, pl. Brazília városi Brazíliában, Iszlámábád Pakisztánban) kap, amelyben a **központi igazgatás** (kormány és minisztériumok) és az állam más hatalmi centrumai (elnök, köztársasági elnök, legfelsőbb bíróság) találhatóak. A kormánynak mindenféleképpen a

fővárosban kell székelnie, ezért hívják a fővárosokat **igazgatási központoknak**, más szervek tekintetében találhatunk kivételeket. (A német Alkotmánybíróság Karlsruhéban székel, a hasonló magyar szerv székhelye – jogilag – Esztergom).

A fővárosi rang megszerzéséhez tehát – még egyszer hangsúlyozzuk – nem a lakosság lélekszáma a legdöntőbb szempont.

4.1.4.2. A megyék, tagozódásuk okai

A területi tagozódás többi szintjén (járási, megyei, tartományi stb. szintek) szintén szerepet játszik a lélekszáma világ minden országában, de nem egyedül és kizárólagosan. Jelentős szerepet játszanak **történelmi, földrajzi, gazdasági és igazgatási** szempontok.

A történetiség szempontjait legjobban a hazai megyék fejlődésén, változásain keresztül lehet bemutatni. A mai magyarországi megyék elődjei a vármegyék 1061 (Somogy) – 1238 (Csongrád) között alakultak ki, illetve ekkortól tudunk létezésükről, az egész új keletüket (Hajdú, 1876) s az első, illetve a második világháború után keletkezett, összevont megyéket nem számítva. Területük nagysága, földrajzi határaik, a lakosság száma követhetetlenül sokszor változott, nevük azonban nem, s funkciójuk sem egészen 1849-ig. Eddig ugyanis a megye a nemesség öngazgatási szervének minősíthető, a nemesség minden nagykorú férfi tagja saját jogán és személyesen, tehát nem választás alapján, intézte 50-72 megyében a közösség ügyeit.

1848 után, különösen 1886-ot követően már a népképviselési elv alapján tevékenykednek a vármegyék, önkormányzati jogkörük csak töredéke marad a réginek, mégis tovább él számos történeti elem a modernizálódott megyei igazgatásban. Így például megmaradt egészen 1945-ig a *ius resistendi* (ellenálláshoz való jog) csökevényként a vármegyék **felírási joga**, vagyis panaszuk felterjesztésének lehetősége.

A magyar megyék területének körülhatárolásában is kimutathatók a történelem emlékei. A megyék – már amelyik az első és a második világháború után érintetlenül maradt Magyarország területén – határa többnyire **a középkori birtokviszonyokhoz** igazodik. Őrzik a megyék, ha másként nem elnevezésükben, azoknak a **népeknek, népcsoportoknak az emlékét**, amelyek területükön éltek. Jász- Nagykun- Szolnok megye a jászoknak és a kunoknak, Bács-Kiskun megye szintén a kunoknak, Hajdú-Bihar a letelepített hajdúknak adott otthont, s leszármazottaik egy része a mai napig e három megye településein él. A települések nevükben szintén utalnak egykori lakosaikra. (Jászkisér, Jászberény, Kiskunhalas, Kiskunmajsa, Kunszentmárton, Kunhegyes, stb.)

Bizonyos mértékben a **földrajzi, domborzati és vízrajzi** viszonyok is hatottak és hatnak a közigazgatási területbeosztás kialakítására. Bács-Kiskun megye nyugati határait például majdnem végig a Duna adja, Somogy megye északi határát a Balaton alkotja, Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye közti választóvonal nagyrészt a Tisza.

Végezetül meg kell említeni azt a szempontot is, amely a helyi igazgatás területének kialakításánál mindvégig jelentős szerepet játszott: a **lakosság** szempontjait. Igazgatási, közigazgatási szervekről lévén szó nem mellőzhető követelmény a **könnyű megközelíthetőség**. Ez a szempont már a nagyobb településeken is előjöhethet, a megyei jogú városok, Budapest ezért alakíthat, illetve alakít ki kerületeket, a körjegyzőségeket pedig erre tekintettel lehet csupán egymással határos községekből létrehozni, s a körjegyzőnek – vagy megbízottjának – ezért kell legalább egyszer hetente minden községben ügyfélfogadást tartani.

A nem-települési helyi igazgatási szervek esetében a megközelíthetőség szempontjai még erőteljesebben jönnek számításba. A hajdani magyar járások területének kialakításánál a múlt század hetvenes éveiben az volt a kíváncsi, hogy minden községből gyalogosan vagy szekérrel egy nap leforgása alatt el lehessen jutni a járási hivatalokba, és onnan vissza lehessen térni. E kíváncsi-nak nagyon sok járás kialakításánál nem tettek eleget, a járások 1984-es megszűnésének mégis oka volt, többek között, a távolságok relativizálódása. A közlekedési technika fejlődésének köszönhetően a megyei központok is egy-két óra leforgása alatt elérhetők, feleslegesnek tűnt tehát a járási igazgatási egységek fenntartása.

A megyék esetében a gyors és olcsó megközelíthetőség továbbra is követelmény. A szakirodalom legalább száz éve gyűjti a példákat azokra az esetekre, amikor valamely megye egyes községeiből gyorsabb és kevésbé költséges lenne a másik megye igazgatási intézményeibe eljutni. Ezt kiküszöbölendő számos megyei átrendezés, községátcsatolással együtt, történt s még több elvetett javaslatról tudunk.

A közlekedési és hírközlési infrastruktúra fejlesztése e gondok nagy részét megoldja, a telekommunikáció közvetlen hatósági-ügyfél kapcsolatot biztosíthat anélkül, hogy az igazgatási viszony bármelyik alanya kimozdulna székhelyéről, illetve otthonából.

Végezetül arról a területtagozódási tényezőről is szót kell ejtenünk, amelyről az utóbbi évtizedekben a leghevesebb viták folytak: a **gazdasági körülményekről**. E tekintetben a kérdés úgy vetődött fel, hogy vajon az igazgatási szervek működési területének kell-e igazodni a gazdaság igényeihez? A gazdasági tevékenység térbeli dimenziója szintén körülhatárolt, s többen arra a következtetésre jutottak, hogy a gazdálkodás fejlődését az segítené legjobban, ha az igazgatási határok a természetes módon kialakult gazdasági vonzásterületeket nem szabdalnák keresztbe, hanem követnék azokat. Az uralkodó álláspont azonban mégis az, hogy ez a követelmény az igazgatási határok megszabásánál figyelembe vehető ugyan, de nem abszolutizálható. A gazdasági tevékenységek ugyanis nem ugyanazt a vonzáskörzetet fedik be. Amíg a paprikatermesztésnek mindössze egy megyényi térbeli vonzata van, addig az autóbuszgyártásnak legalább egy fél-országnyi, ha a külföldi kooperációt nem számoljuk. A gazdasági tevékenységek egymásra helyezésével így a legkülönbözőbb nagyságú, egymást keresztbeszelő vonzás-területek lennének kialakíthatók, s dönteni kellene, hogy melyik gazdasági tevékenységet tüntetjük ki a sok közül, melyikhez igazítjuk az ilyen formán nagyon eltorzult igazgatási határt.

4.1.5. Szintenkénti (vertikális) tagozódás

A helyi szervek nemcsak horizontálisan alakítanak ki egy ország területét teljesen lefedő rendszert, hanem vertikális láncolatuk is kifejlődik. A központból haladva egyre kisebb működési területre korlátozódó, így egyre növekvő számú helyi szerveket találunk mindegyik országban. A legnagyobb működési területtel rendelkező helyi igazgatási szervek gyengébb vagy erősebb hierarchikus kapcsolatban állnak a kisebb működési területű igazgatási szervekkel, végső soron a települések igazgatási szerveivel, ugyanakkor függőségben állnak a központi szervekkel. A vertikális, vagy szintenkénti tagozódás az államok többségében – így nálunk is – főlülről lefelé épült ki, az uralkodók először birtokaik igazgatására, később birtokaik igazgatására és az állami ügyek (adószedés, honvédelmi ügyek) vitelére, a települések és a központ közti kapcsolat folyamatossága érdekében osztották fel országukat kisebb-nagyobb területi egységekre. Amerikában központi hatalom hiányában a települések a területi tagozódást alulról építették fel, értelemszerűen nem a központi célok továbbítására, mint Európában, hanem a helyi közös érdekek védelmére, szükségletek ellátására.

A történeti fejlődés egyes szakaszaiban Európában előfordult, hogy a központilag kialakított, központi szempontok alapján vezérelt helyi területi egységek funkciója az eredetivel szemben gyökeresen megváltozott. A középkorban nem egyszer előfordul, hogy a központi hatalom gyengülését, vagy éppen hiányát kihasználva a helyi hatalmasságok (főurak, a nemesek bizonyos körei) a területi egységeket saját céljaik, érdekeik szolgálatára állítják át. E funkcióváltás sem eredményezte azonban az amerikaival megegyező állapotok kialakítását: amíg Amerikában a **lakosság** által demokratikusan ellenőrzött önkormányzatok működtek, a rendi társadalomban vagy csak egyes **főurak** vagy a **nemesség** szűk körének érdekeit képviselő helyi szervek. Ebből következően az európai helyi autonómiák megerősödése egészen a polgári forradalmakig általában a közös ország-fejlesztő célkitűzések megvalósításának útjában állt.

A **vertikális területi** tagozódás mélysége több tényezőtől függ, mindenekelőtt az adott állam területi kiterjedésétől. Európában igazából csak egy állam van, Luxemburg, ahol a **helyi igazgatás egyszintű**, vagyis a központi kormányzat közvetlenül irányítja a 118, átlagosan háromezer lakosú települést.

Gyakoribb a **kétszintű helyi igazgatás**, ahol az első vagy alapszintű települések és a központi igazgatás közé a különböző névvel ellátott, második szint ékelődik be. Az angolszász államokban, Angliában, Walesben, Skóciában, Írországból ezen kívül Dániában, Hollandiában kétszintű a helyi igazgatás. Dániában a 277 települési igazgatási egységet, pl. 14 grófság fogja össze.

A **háromszintű helyi igazgatás legjellemzőbb** Európa országaira. Németország, Spanyolország, Olaszország, Franciaország, Belgium, Görögország stb. tartozik ebbe a csoportba. A települések és a központ ezekben az országokban két közvetítő igazgatási szervláncolat helyezkedik el. Franciaországban a 36.527 település (első szint) 96 départementbe, megyébe (második szint) tagozódik, s a megyék fölött 26 régió (harmadik szint) helyeződik el.

A magyar közigazgatás újkori történetének nagy részében is háromszintű helyi közigazgatás működött, 1984-ben lett – járások megszüntetésével – kétszintű, 1990-től kezdődően formailag kétszintűvé, tartalmilag – magyarázatukat később adjuk – egyszintűvé vált.

4.2. A dekoncentráció szervei, típusai Magyarországon

4. 2.1. A dekoncentrált szervek jellege, típusai

Amint azt már jeleztük a dekoncentrált típusú szerveket többen azért nem tartják helyi igazgatási szerveknek, mert annak a területi egységnek a lakossága, amelyen tevékenységüket kifejtik semmilyen befolyásolási lehetőséggel nem rendelkezik irányukban; a központi irányítottság kizárólagossága, a helyi ráhatási lehetőség hiánya miatt e szervek valójában központi szerveknek minősíthetők. A statisztikai adatgyűjtés is valamely minisztérium, illetve országos főhatósággal együtt adja meg a neki alárendelt dekoncentrált szervek létszámadatait.

Kérdéses azonban, hogy a helyi igazgatás kritériumává tehető-e a helyi lakosság közvetlen vagy képviselői szervein keresztül érvényesülő befolyásolási lehetősége, akár az dekoncentrált szervek tevékenységi körének alakulására, akár az alkalmazott igazgatási módszerek alkalmazására?

Az **igazgatástudományi** és a **politikatudományi irodalom** nem ugyanazt a választ adja a kérdésre. Az igazgatástudományi a szervezetek formális tagozódási elveit szem előtt tartva azokat nevezi központiakként, amelyek hatásköre az állam egész területére kiterjed, amelyek az irányítási jogkör egészével rendelkeznek; a tevékenységüket kisebb területi egységükben gyakorló, a központi szervezetek alárendelten működő szervek ehhez képest helyiek. A **politikatudományi** munkák ezzel szemben általában keresik az autoritást, a helyi érdekérvényesítési lehetőség jeleit is a helyi igazgatás szerveiben, ezért a dekoncentrált szerveket vagy egyáltalán nem sorolják a helyi szervek közé, vagy csak megszorításokkal, a sajátosságok fenntartásával.

A mi véleményünk az, hogy a dekoncentrált szervek sajátos jellegű **helyi szerveknek** tekinthetők, a lakosság helyi szükségleteinek kielégítésében olyan fontos és jelentős szerepet töltenek be, hogy nélkülük mind a helyi igazgatásról, mind az államigazgatásról szerzett információink hiányosak maradnának.

A dekoncentrált és a decentralizált helyi szervek együttes bemutatása eddig általában hiányzott a magyar közigazgatás-tudományi szakirodalomból, noha ezt semmi sem indokolja. Jelenleg kb. 40 ezer köztisztviselőt foglalkoztatnak a helyi önkormányzatok, kb. 10 ezret az államigazgatási központi szervei, 40 ezer főre tehető a dekoncentrált szerveikben szolgálatot teljesítők száma. Társadalmi, közösségi és egyéni szempontból egyaránt kiemelkedően fontos feladatok szervezését és igazgatását – közbiztonság, tűzvédelem, adó-ellenőrzés, általában mindenfajta felügyelet, adatgyűjtés – csaknem kizárólagosan dekoncentrált szervek végzik, s a hatósági jogalkalmazó tevékenység jóval nagyobb része is e szervek feladatait szaporítja.

Az e körbe tartozó szervek **létrehozásának indoka** – amint azt már jeleztük – az ügyek **egységes** szellemében, azonos értelmezésben és eljárásban történő intézése, míg a helyi igazgatás szerveinek másik vonulata a (decentralizált típusú) a sokszínűség, a helyi sajátosságok kifejezésének igényét jeleníti meg. Az egységes ügyintézés sok tekintetben az állampolgári egyenlőség garanciája, a dekoncentrált szervek tehát az állampolgári jogok érvényesülésének feltételeit teremtik meg.

A dekoncentrált szerveket 4 csoportba sorolhatjuk be: a rendészeti, a nyilvántartásokat végző, az adóigazgatás terén működő és az ellenőrzést, felügyeletet ellátó szervek csoportját különböztetjük meg.

A **rendészeti szervek** a dekoncentrált szervek egyik legnagyobb csoportját alkotják, az objektivitás, az egyenlő elbánás szempontjaira tekintettel vannak az önkormányzatok és a települések lakosságának befolyásolási zónájából kivonva. A helyi igények integrálása a rendészeti szervek működésébe indokolatlan és jogtalan különbségeket eredményezhetne.

A **rendőrség** és a **vám- és pénzügyőrség** csak dekoncentrált jellegű helyi szervekkel rendelkezik, a **tűzoltóság** esetében az elv már megtörik, az állami, dekoncentrált jellegű tűzoltósági szervek mellett, igaz ez előbbi gyámkodása alatt működik, az önkéntes tűzoltói hálózat is.

Azt is jeleznünk kell, hogy vannak országok, ahol helyi irányítású, tehát decentralizált jellegű rendőri szervezet is működik, helyi forrásokat felhasználva. Tudnunk kell azonban, hogy ez a fajta helyi rendfenntartó szervezet ezekben az országokban is csupán másodlagos jelentőségű a központi irányítású, erős rendőri szervezet mellett, pusztán szimbóluma az egykori, valóban jelentős mérvű önkormányzatiságnak.

A **nyilvántartást végző szervek** alkotják világszerte a dekoncentrált szervek második csoportját. A nyilvántartás kiterjedhet a népességre, vagyontárgyakra (ingókra, ingatlanokra), tevékenységekre. Kormányzati tapasztalatok szerint mind a megbízhatóság, mind a gyorsaság csak centrálisan alárendelt hálózatok útján biztosítható. A katonakorú fiatalok nyilvántartását

pl. a középkortól kezdve királyi megbízottak végezték, a településeknek ugyanis elemi érdeke volt a ténylegesnél jóval alacsonyabb számú katonaköteles ifjú nyilvántartása. Mint ahogy növelték a lakosság létszámát, ha olyan állami támogatás, juttatás kiszámításáról volt szó, amelynek nagysága a lakosság számához volt kötve.

Az ingatlan-nyilvántartás egységes vezetését a piaci forgalom zavartalansága teszi szükségessé.

A dekoncentrált szervek harmadik csoportját az **adókvetést-, nyilvántartást- és behajtást** végző közigazgatási szervek képezik.

Az adóknak – egyfajta csoportosítás szerint – két fajtáját különböztethetjük meg: a központi és a helyi adókat. A dekoncentráció természetesen csak a központi adók tekintetében érvényes.

A negyedik dekoncentrált jellegű szervtípusba a **felügyelet, ellenőrzést gyakorló szervek** tartoznak.

Államszervezési tapasztalat, hogy a központi célkitűzések megvalósulásának ellenőrzését, a helyi önkormányzati szervek tevékenységének figyelemmel kísérését, bizonyos kiemelkedően fontos tevékenységek (közlekedés, kereskedelem, közegészségügy stb.) ellátásának felügyeletét célszerű a helyi érdekeltségű szervek kompetenciájából kivonni, s olyan szervekhez telepíteni, melyek értékelő munkájukban minden lokális ráhatást elháríthatnak, így objektív, részrehajlás mentes jelentést készíthetnek a felügyelet, ellenőrzött szerv, tevékenység helyzetéről, állapotáról.

Az ellenőrzést, felügyeletet végző szervek befolyásolás mentes tevékenységet azzal is biztosítják számos országban, hogy az ilyen szervek személyzetét 1-2 éves szolgálat után más településekre, országrészekre helyezik át, megakadályozandó, hogy a helyi vezetőkkel, lakosokkal, ügyfelekkel akár házastársaik, gyerekeik közvetítésével bensőségebb személyes kapcsolatot alakíthassak ki. Ennek hiánya növeli a korrupció kialakulásának veszélyét.

Az ellenőrzés szervei közül kiemelkedő jelentőségű minden országban a **pénzügyi, revizori kontrollt végző** szervek csoportja.

4.2.2. A dekoncentrált szervek Magyarországon

4.2.2.1. Történeti előzmények

Mellőzve a történeti fejlődés részletes bemutatását először arra utalnánk, hogy a vármegyei nemesi önkormányzatok a hadügyi és pénzügyi igazgatáson kívül minden más kérdésben önállóan jártak el, még azokban az időkben is, amikor a magyar állami önállóság mértéke minimálisra zsugorodott. A dekoncentráció tehát, főként a Habsburgok hosszú uralkodása alatt a magyar ügyekért felelős helytartó (aki többnyire a nádori címet viselte), s a mellett működő tanács, a helytartótanács és az általa irányított szervek kapcsolatában mutatható ki.

1867 után, amikor is a modern, polgári és az önálló magyar közigazgatás kiépült, a dekoncentrált, tehát a központi kormányzattól függő, hierarchikusan működő szerveknek egész hálózata épült ki. A honvédelem és pénzügyi szektor mellett az építésügy (Államépítészeti Hivatalok), a közbiztonság (csendőrség, rendőrség), a lakossági nyilvántartás (anyakönyvi hivatalok), a gyermekvédelem, az állategészségügy, a közegészségügy és

járványügy, a tanügyi igazgatás ellátását állami szervekre bízták, azaz kivették az önkormányzatnak nevezett szervek kompetenciájából. A dekoncentráció erősítését ebben az időben államosításnak nevezték.

A dekoncentrált szervek szerepének növekedését az igazgatási, különösen a helyi igazgatási ügyek intézésében a magyar közélet jelentős része elismerően vette tudomásul, a folyamattól az igazgatási racionalitás növekedését, a részrehajlás nélküli ügyintézés elterjedését remélte. Mivel ez be is következett, ezért is, valamint az illetményrendszer előnyei miatt a kormányzattól közvetlenül függő állami igazgatás és az önkormányzatok által végzett igazgatás, tehát a szó legszorosabban vett helyi igazgatás színvonala között a különbség egyre növekedett, az előbbi javára. Részben ezért, részben a helyi autonómiák fokozódó csökkenése miatt, részben a helyi hatalmasságok politikai mozgásterének leszűkülése miatt nem kevesen aggodalommal figyelték a helyi igazgatás két szervtípusa közötti erőviszonyok alakulását.

A dekoncentrált-decentralizált helyi igazgatás dichotomiája fennmaradt a szocialista államrendszer keretei között is. Bizonyos igazgatási feladatokat a centrális irányításnak átkeresztelt dekoncentrált szerveknek tartották fenn. Ide tartozott a történetileg kialakult, hagyományosnak tekinthető dekoncentrált szervek többsége (rendészeti szervek, felügyelet, nyilvántartás-statisztika, pénzügy, adó- illetékügy). A decentralizált helyi szervek, a tanácsok, sajátos államszervezeti pozíciója, irányítása miatt a helyi igazgatásnak ez az ágazata két, súlyát részben csökkentő részben növelő irányban változott meg. A csökkenés azzal állt elő, hogy - a demokratikus centralizmus elvéből következően - a központi szerveknek joguk volt mindenönkormányzati jogosítvány csorbítására, így a leginkább annak tekinthető helyi vezetők kiválasztási jogának korlátozására. A helyi tanácsok vezetőit (tanácselnök, végrehajtó bizottsági titkár) ugyan a helyi képviselő testület választotta, de a felettes szervnek, a megyei tanács elnökének esetében a kormánynak, a választást jóvá kellett hagyni. Még inkább érvényesült a központi állami akarat a költségvetési, adó ügyekben. A gazdasági önállóság egyik komoly akadálya volt a tanácsi tulajdon elismerésének hiánya, a helyi szervek csak kezelői lehettek az állami tulajdonban lévő, rendelkezésükre bocsátott vagyontárgyainak. E mellett, különösen a hetvenes évektől kezdődően, határozott törekvés figyelhető meg a tanács, tevékenységi körének kiszélesítésére is. A földhivatalok, a közegészségügyi és járványügyi állomások, amelyek a korábbi évszázadokban Magyarországon tipikusan dekoncentrált szervként működtek, ha nem is teljes mértékben, a tanácsok felügyelete alá kerültek. Egyes, korábban dekoncentrált szervek által ellátott feladatok, a nélkül, hogy a szervek jogállása változott volna szintén tanácsi kompetenciába kerültek.

1990-ben a dekoncentrált szervek száma és jelentősége, súlya a helyi igazgatásban – a szándékoltól eltérően – megnövekedett. A helyi önkormányzatok függetlensége a központi, kormányzati szervekkel szemben oly nagy mérvűvé vált, hogy a minisztériumok, országos főhatóságok eszköztelennek érezték magukat a rájuk bízott feladatok helyi ellátásában, ezért összességében több tucat csak nekik alárendelt, általuk irányított, csak az ő szolgálatukra álló szervet, dekoncentrált szervet hoztak létre.

A kilencvenes évek közepére egyre nagyobb gondot okozott, egyrészt a dekoncentrált típusú szervek és az önkormányzatok mint decentralizált szervek összehangolatlan helyi működése, másrészt a dekoncentrált szervek közötti rendezett és intézményesült együttműködés hiánya. E szervek központjai – elvileg – a kormányban összehangolták tevékenységüket, helyi szinten azonban a koordináció nem ment végbe. Helyi szinten, többnyire megyei székhelyeken, tehát egymás mellett, egymástól függetlenül, egymással szervezett kapcsolatban nem levő dekoncentrált szervek sokasága működött. Ekkorra már bebizonyosodott, hogy az 1990-ben létrehozott köztársasági megbízotti intézmény képtelen komoly összehangoló tevékenység ellátására. Ezért a kormányzat elrendelte a köztársasági

megbízotti hivatalok megyei közigazgatási hivatalokká átalakításán túlmenően e hivatalok gyűjtő-központtá való átszervezésének elkezdését, a tervek szerint a dekoncentrált szervek egy részének a közigazgatási hivatal kötelékébe való elhelyezését, beolvasztását. Különböző okok, de főleg a szervezeti önállóság elvesztésének félelme, presztízs-beli okok miatt a terv nem valósult meg.

4.2.2.2. A dekoncentrált szervek típusai jelenleg Magyarországon

Jelenleg sok száz dekoncentrált jellegű szerv tevékenykedik hazánkban. Ezek részletesebb bemutatására, feladataik, szervezeti hovatartozásuk gyakori változása miatt nem vállalkozunk, csupán általános vonásaikat ismertetjük.

A dekoncentrált szervek **feladatkörüket** illetően általában abban nevezhetők azonos jellegűnek, hogy

- valamilyen központi államigazgatási, illetve központi költségvetési szerv helyi szerveként működnek. A központi államigazgatási szervek közül leggyakoribb a minisztériumi jogállású. A külügyi, igazságügyi minisztérium kivételével mindegyik minisztériumunk rendelkezik dekoncentrált szervvel. Legtöbbel a mezőgazdasági ügyekkel foglalkozó, de számottevő hálózata van a gazdasági, a belügyi-, a környezetvédelmi a pénzügyi kérdésekkel foglalkozó minisztériumoknak.. Az országos főhatóságok közül a Központi Statisztikai Hivatal emelhető ki, mint önálló, nem valamely más minisztériumnak alárendelt, s dekoncentrált szervekkel rendelkező szerv. Központi költségvetési szerv részeként működnek pl. az Országos Mezőgazdasági Minősítő Intézet fajtakísérleti állomásai, vetőmag felügyelőiségei és állattenyésztési teljesítmény-vizsgáló állomásai;
- mindegyik e körbe tartozó szerv ellát valamilyen **hatósági jellegű tevékenységet**. Azaz vagy hatósági ellenőrzést végeznek, vagy nyilvántartást vezetnek, minősítést végeznek, engedélyeznek, tilthatnak, bírságozhatnak, illetve e tevékenységek mindegyikét ellátják. Így pl. a vízügyi igazgatóságok hatáskörébe tartozik a vízjogi engedélyek kiadása, a vízjogi engedélyezés. Ennek keretében nemcsak elvi engedélyt, építési engedélyt adhatnak, megállapítják a vízjogi kötelezettségeket, e kötelezettségek teljesítését ellenőrizhetik, vízgazdálkodási bírságot szabnak ki. Az engedélyezési jogkörön belül vízvezetési szolgalmi jogot állapíthatnak meg. A hatósági feladatok teszik a dekoncentrált szerveket egyértelműen államigazgatási szervekké.
- A dekoncentrált szervek egy része, mondhatni fele, a hatósági tevékenységen kívül más, **szakmai jellegű munkát** is végez. A földhivatalok pl. földmérést, az Állami Erdészeti Szolgálat területi igazgatóságai erdőtelepítési terveket, térképészeti munkát, az Országos Mezőgazdasági Minősítő Intézet 12 vetőmag felügyelőisége vetőmagok és a szántóföldi, kertészeti és erdészeti szaporítóanyagok előállításában vesz részt, az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat fővárosi és megyei intézetei vizsgálják az ivó-, ásvány-, gyógy- és felszíni vizeket abból a szempontból, hogy fürdés, üdülés, vízisport céljára; valamint emberi fogyasztásra alkalmasak-e, s a példákat még hosszasan lehetne sorolni.

Gazdálkodásukat, vagyis működési feltételeik anyagi, pénzügyi biztosítását illetően szintén nem beszélhetünk teljes azonosságról, de általános sajátossággént rögzíthetjük, hogy működésüket kiemelkedő mértékben az **állami költségvetés** biztosítja. Nincs olyan dekoncentrált szervünk, amely működési, személyi kiadásainak több mint felét ne a központi állami költségvetésből kapná. Találunk ellenben számos olyat, amelynek költségvetési

forrásain kívül lényegében nincs, vagy alig van egyéb bevétele. A katonai igazgatás megyei, fővárosi hadkiegészítő parancsnokságai, a megyei rendőr-főkapitányságok, s általában a rendészeti igazgatás dekoncentrált szervei tartoznak ebbe a körbe.

A szakmai feladatokat jelentős mértékben ellátó dekoncentrált szervek e tevékenységükért (a földhivatalok pl. földmérési tevékenységükért) természetes és jogi személyek megrendelése alapján jelentősebb bevételhez jutnak, amely azonban csak kiegészíti a költségvetési támogatást.

Jeleznünk kell továbbá, hogy vannak olyan törekvések, amelyek a dekoncentrált szervek saját, költségvetésen kívüli bevételeit, ennek arányát növelni szeretnék. A feladatok átrétegződésének, a korrupció növekedésének negatív tapasztalataira utalva mások fenntartásait hangoztatják e folyamat kiszélesítésével szemben.

A dekoncentrált szervek **működési területében** is számos sajátosság fedezhető fel. Elsőként azt az általános jellegzetességet említenénk meg, hogy nagy részük csak **megyei** szinten tevékenykedik, ezen alul, tehát városokban és községekben nem található. Csak megyei szinten található pl. Állat-egészségügyi és Élelmiszer-ellenőrző Állomások, Növény-egészségügyi és talajvédelmi Állomások, Földművelésügyi Hivatalok, a Közlekedési Felügyelet, a Munkabiztonsági és Munkaügyi Felügyelőségek, Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat intézetei, Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatalok. Budapest lélekszáma, s az itt előforduló ügyek gyakorisága miatt azonban, a nélkül, hogy a megyei felépítés elve egyébként sérülne, megtörténik, hogy több igazgatóság, (pl. APEH) működik a főváros területén, vagy akár minden kerületben (pl. ANT SZ intézetek). Néhány dekoncentrált szerv azonban megyei szint alatt is, tehát városokban is kiépítette egységeit. Ezek a szervek a lakosság lélekszámához kapcsolódó ügyek intézése céljából települnek városokba, sőt nagyobb községekbe is. Mindenek előtt a rendőrpáncsnokságokat, őrsöket említhetjük meg, de ebbe a körbe tartoznak a körzeti földhivatalok, a megyei (fővárosi) munkaügyi központok városi, kerületi kirendeltségei.

A működési terület második sajátossága **az általános államigazgatási beosztástól** (a megyei tagozódástól) **való nagy számú eltérés is**. Ez vagy az ügyek előfordulásához való igazodás kényszere miatt (a 4 bányakapitányság a bányászati helyekhez, a 12 környezetvédelmi felügyelőség a védelmet igénylő jelentősebb környezeti értékhez, a 2 természetvédelmi és a 7 nemzeti park igazgatóság a jelzett objektumokhoz, a 7 területi földtani hivatal a feltárára váró geológiai kutatásokhoz igazodóan) alakul ki, vagy az ügyek racionálisabb intézése, a regionalizmus előnyeit kihasználó szervezési elv alkalmazása miatt. A Területi Műszaki Biztonsági Felügyelet, a Mértékhatóságoké 9, a Mértékhatóságoké 8, az Idegenforgalmi Intézőbizottsági Titkárságoké 6, a Területi Főépítészeti Irodáké 8, a Területi Hírközlési Felügyelet, a Fajtakísérleti Állomásoké 17, a Vetőmag-Felügyelőségeké 12, az Állattenyésztési Teljesítmény-vizsgáló Állomásoké 9.

Végezetül a dekoncentrált szervek **személyi állományáról** szükséges néhány általános jellemző vonást megemlíteni.

Az állami alkalmazottak mintegy 6-8 %-át teszik ki a dekoncentrált szervek alkalmazottjai, abszolút számokban mintegy 40 ezer főt számlálnak. Szakmai megoszlásuk vegyes, az ellátandó tevékenységhez igazodó, vagyis a rendőrségi szerveknél a középfokú iskolai végzettség mellett többségükben szakmai kiképzést (Rendőrtiszt Főiskola) megszerző alkalmazottakat, a mértékhatóságok hivatalokban műszaki egyetemi és főiskolai végzettségűeket találhatunk, noha – főként a hatósági tevékenység szakszerű ellátása miatt – az igazgatási munkához is értő közgazdászok, igazgatásszervezők és jogászok jelenléte is számottevő.

Jogállásukat tekintve a dekoncentrált szervek alkalmazottjai többségükben köztisztviselők, de találunk kivételeket is.

4.2.3. A megyei közigazgatási hivatalok

Kiemelten szükséges bemutatni a dekoncentrált szerveknek azt a fajtáját, amely azzal tűnik ki a többi közül, hogy

- a kormány szerveként ténykedik a megyékben,
- hatásköre számottevően sokszínűbb a többi dekoncentrált szervnél,
- nem lebecsülhető jogosítványai vannak a megye területén működő önkormányzatokkal szemben, ami a többi dekoncentrált szervre nem jellemző.

Ez a szerv a megyei közigazgatási hivatal, amelynek működési területe a 19 megye és a főváros.

A megyei közigazgatási hivatalok a kormány megyei szervei. Minden állam törekszik arra, hogy közigazgatási szervezete képes legyen egybehangolt tevékenység végzésére, kormánya célkitűzésének megvalósítására, az egybehangolt működés ellenőrzésére, s a törvénytől eltérő működés felfüggesztésére, jelzésére. Különböző megoldások alakultak ki e központi célkitűzés megvalósítására, ezek közül csak egyet-kettőt említünk meg. A kiegészítéstől az 1940-es évek végéig terjedő időszakban Magyarországon a kormány által kinevezett **főispánnak** vált feladatává a megyei, illetve a főpolgármesternek a fővárosi önkormányzat fölötti felügyelet gyakorlása. A megyei főispánok nagy része nem lakott a megyei székhelyeken, ezzel is kifejezve különállásukat, érintetlenségüket a helyi közélettől. Időnkénti megjelenésüket és számonkérésüket a megyei tisztviselői kar, helyi vezetőjükig az alispánig bezáróan szorongással, félelemmel várta. A főispán jogosítványai – vagyis a kormány lehetőségei – rendkívül erősek voltak: az önkormányzati döntéseket hatályon kívül helyezhette, végrehajtásukat felfüggeszthette, fegyelmi jogkör gyakorolt minden köztisztviselő fölött, a kormányzat döntéseinek végrehajtását közvetlenül irányíthatta. A főispán megyéjében kis létszámú hivatallal rendelkezett, nagyobbra nem volt szükség, mert a megyei önkormányzati hivatal köteles volt utasításait végrehajtani. Ez a megoldás az akkori francia prefektusi rendszert ültette át Magyarországra, az elkerülhetetlen módosításokkal.

A jelenlegi francia megoldás eltér az eredetitől, érdekes módon arra hasonlít, amelyet Magyarországon 1950-től 1990-ig honosítottak meg. E szerint nem a helyi szervektől független, csak a kormány rendelkezésére álló személy gondoskodik a kormányzati döntések helyi végrehajtásáról és annak ellenőrzéséről, hanem olyan vezető, aki **kettős kötődésű**, kötődik, egyrészt a helyi képviselőtestülethez, mivel az választja vezetőjéül (polgármesternek Franciaországban, megyei tanácselnöknek a magyar tanácsrendszerben), köteles végrehajtani a helyi képviselői szervek döntéseit; kötődik, másrészt a kormányhoz is, ami abban jut mindenképp előtérbe, hogy megválasztását vagy jóvá kell hagyatni, vagy előzetesen engedélyeztetni kell a kormánnyal. Ebben a rendszerben a kormánynak nem kell még kis létszámú különálló megyei közigazgatási hivatalt működtetni, hiszen a már működő helyi hatóságok a polgármestereken (Franciaország), a megyei tanácselnökökön (Magyarország 1950-1990) keresztül rendelkezésre állnak.

Ez a megoldás – amint látható – tompítja a helyi és a központi érdek szembenállását, közelebb viszi a központi érdekek képviselőjét a helyi közösséghez.

Magyarországon az 1990-ben köztársasági megbízotti hivatal elnevezéssel létrehozott, 1994-ben megyei közigazgatási hivatallá átszervezett és átkeresztelt intézmény inkább az elsőnek bemutatott, csak a kormánynak alárendelt megoldáshoz hasonlít, ami abban jut kifejezésre, hogy a megyei közigazgatási hivatalok **vezetői** helyettes államtitkári rangban ténykednek, tehát a kormány nevezi ki és mentheti fel őket. Ez egyetlen más megyei vagy települési szintű dekoncentrált szerv vezetőjére nem áll, őket vagy miniszterek vagy központi hivatalok, országos főhatóságok vezetői nevezik ki vagy váltják le. A megyei közigazgatási hivataloknak a megyei dekoncentrált típusú szervekkel, a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos jogosítványaik azonban – látni fogjuk – szűk-körűek, meg sem közelítik a hajdani főispánokét. Különbözik a megyei közigazgatási hivatalok vezetőinek helyzete abban is a főispánokétól, hogy számottevő létszámú (50-80 fő) önálló hivatallal rendelkeznek, az önkormányzatok nem kötelesek semmilyen döntésüket végrehajtani, utasításaiknak – ha lennének – nem engedelmesskednek.

A megyei közigazgatási hivatal tehát a kormány szerve, ez önmagában is megkülönbözteti a többi dekoncentrált szervtől. Ehhez azonban hozzá kell tenni **hatáskörének és feladatkörének többszínűségéből adódó sajátosságokat is.**

Mindenek előtt széleskörű hatósági jogosítványait kell kiemelni. A megyei közigazgatási hivatal törvényben vagy kormányrendeletben megállapított ügyekben **első fokú hatósági jogkört** gyakorol, tehát bizonyos államigazgatási ügyekben (ilyenek például a kisajátítási, a bányakár-megállapítási, örökbefogadhatósági ügyek) a hivatalhoz kell fordulni, amely ezt követően az eljárást megindítja. Hatósági jogkört azonban a többi dekoncentrált szerv is gyakorol, annál is inkább – erre már utaltunk – mivel közigazgatási rendszerünk egyik általános jellemzője a hatáskörök olyan megosztása, hogy a hatósági ügyek fő szabályként a dekoncentrált, tehát a szó szoros értelmében államigazgatásinak tekintett szervek kompetenciájába tartozzanak. A lényeges különbség abban jelentkezik a hatósági ügyeket illetően, hogy a magyar közigazgatási hivatalok **általános másodfokú hatóságok**. Elbírálják az első fokon hozott határozatokkal szemben benyújtott fellebbezéseket, ha azokat az önkormányzatok polgármesterei (főpolgármester), a megyei jogú város kerületi hivatalának vezetői, illetőleg jegyzői (főjegyzői) hozták és amelyekben a jogorvoslati eljárásra nem valamely más dekoncentrált szerv jogosult. Mivel pedig az államigazgatási határozatokat első fokon néhány kivételtől eltekintve, csak a polgármester és főként a jegyző hozhatja, s kivételes más dekoncentrált szerv feljogosítása is jogorvoslati kérelmek elbírálására a megyei közigazgatási hivatalok tekinthetők tipikus másodfokú jogorvoslati hatóságoknak. Ez óriási munkaterhet hárít rájuk, mivel minden nyolcadik első fokú határozattal szemben fellebbezést nyújtanak be.

Mint másodfokú hatóság a megyei közigazgatási hivatal a fellebbezések elbírálásán kívül **felügyeleti intézkedést** is tehet, **hatósági ellenőrzést** is gyakorolhat.

A megyei közigazgatási hivatalok feladatkörének második csoportjába azokat a **speciális ügyeket** sorolhatjuk, amelyek a többi dekoncentrált szerv törvényességi felügyelete során jelentkeznek, így pl, az anyakönyvi, a helyi népesség-nyilvántartási tevékenység ellenőrzése kapcsán. Katasztrófa elhárítás esetében a többi dekoncentrációs szervet, különösen a polgári védelem szerveit, utasíthatja is.

A második feladatcsoportba tartozik továbbá az a **koordinációs feladatkör**, amely a működési területén található többi dekoncentrált szervvel szemben illeti meg a megyei közigazgatási hivatalt, s amelyben különösképpen kifejezésre jut nemcsak feladatának többrétegűsége, hanem a többi dekoncentrált szervvel szembeni kiemelt szerepköre is. A koordináció tartalmába beletartozik a több ágazatot érintő kormányzati döntések végrehajtásának megtervezése, összehangolása; u.n. megyei államigazgatási kollégium

létrehozása és működtetése; a központi közszolgálati nyilvántartásba való bekapcsolódás; a közigazgatás korszerűsítésével kapcsolatos területi feladatok összehangolása; a megyében található dekoncentrált szervek ügyfélfogadási rendjének összehangolása; a köztisztviselők továbbképzésével kapcsolatos feladatok (továbbképzési terv, alapvizsga, szakvizsga felkészítési tanfolyamok, vizsgák szervezése stb.) ellátása.

A megyei közigazgatási hivatalokat a működési területükön található önkormányzati szervek tekintetében olyan jogosítvány is megilleti, ezt nevezzük a harmadik feladatkörnek, amely sem a többi dekoncentrált szervet, sem a központi államigazgatási szerveket nem: **törvényességi ellenőrzést** gyakorolhatnak. Törvényességi ellenőrzést a kormány is, a belügyminiszter is csak a megyei közigazgatási hivatal révén végezhet. A törvényességi ellenőrzés célja az, hogy a rendkívül nagy önállósággal rendelkező önkormányzatokat a jogszabályoknak megfelelő működésre szorítsa rá. Az ellenőrzés csak az önkormányzati döntések jogszerűségének vizsgálatára terjedhet ki, célszerűségét, racionalitását, gazdaságosságát nem érintheti. A törvényesség vizsgálata csak az ellenőrzési jogosítványokat foglalhatja magába, azaz a megyei közigazgatási hivatal betekinthet az önkormányzatok irataiba, adatokat, tájékoztatást kérhet, helyszíni vizsgálatokat végezhet. Az ellenőrzés során tapasztalt jogszabálysértések megszüntetésére – határidő kitűzésével – felhívja a helyi önkormányzati képviselő testületet, amely köteles a felhívást megvizsgálni és a megadott határidőn belül annak alapján tett intézkedéséről vagy egyet nem értéséről jelentést adni, az önkormányzati intézkedéseket azonban a megyei közigazgatási hivatal nem változtathatja meg, a döntések végrehajtását nem függesztheti fel. Az önkormányzat, ha egyetért a jelzett törvénysértéssel döntését visszavonja, illetve megváltoztatja. Amennyiben nem ért egyet visszautasítja a megyei közigazgatási hivatal felhívásának teljesítését. Ha csak ennyiből állna a törvényességi ellenőrzés során kifejezhető mozgásterülete a kormányzati országos érdekeket megjelenítő megyei közigazgatási hivatalnak körülbelül az állampolgári jogok országgyűlési biztosával azonos helyzete lenne. Felhívásának visszautasítása esetén a megyei közigazgatási hivatal vezetője olyan szervekhez fordul, amelyek felkészültsége a vitatott döntés törvényességének megítélésére elvitathatatlan: önkormányzati rendelet törvényességének eldöntésére az **Alkotmánybírósághoz**, egyedi törvénysértő határozat, belső szabályzat és egyéb döntés esetében az **illetékes rendes bírósághoz**. Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróság döntését mind az önkormányzat mind a megyei közigazgatási hivatal vezetője köteles tudomásul venni.

A tapasztalatok azt bizonyítják, hogy az önkormányzatok ellen benyújtott bírósági keresetek megalapozottak, az esetek nagy százalékában mind az Alkotmánybíróság mind az illetékes bíróságok a megyei közigazgatási hivatalok kérelmének megfelelő döntést hoznak.

Végezetül a megyei közigazgatási hivatal vezetőjét megilleti az a jog is, hogy kezdeményezze alkotmányellenesen működő önkormányzati képviselő- testület feloszlását. A kezdeményezést a belügyminiszterhez továbbítja, aki egyetértése esetén azt a kormányhoz továbbítja, a kormány előterjesztése alapján a döntés az Országgyűlést illeti meg.

4.3. Az önkormányzatok

4.3.1. Az önkormányzatok fajtái

A magyar állam településein – községeiben, városaiban – megyéiben a dekoncentrált szerveken kívül egy másik típusú szerv is, amelyet eddig decentralizáltak nevezünk, ellát igazgatási feladatokat. E szerveket alkotmányunk, törvényeink **helyi önkormányzati**

szerveknek nevezik, e pontban a szervezéseméleti fogalmat (decentralizáció) felváltjuk a jogi, államelméleti, politikai fogalommal. Ezzel kapcsolatban azonban tisztázni szükséges két terminológiai jellegű kérdést.

Az első magához a **fogalomhoz** kapcsolódik. A decentralizált típusú szervek nem szükségszerűen az önkormányzat elnevezést viselhetik. A magyar elnevezés a kiegyezés után kapott helyet törvényeinkben az akkori angol terminológia – selfgovernment – egyszerű tükör fordításaként. Használata azonban nem volt általános, mindent átfogó. Önkormányzati rendszerről, azaz mint egységes rendszerre összeállt helyi igazgatási formáról sem akkori jogszabályok, sem szakirodalmi feldolgozások nem igen tettek említést. 1950-től 1971-ig az önkormányzat szó használatával általában csak a második világháború előtti magyar helyi igazgatás megjelölésekor éltek, többnyire negatív tartalommal. A helyi igazgatásnak szóban forgó ágát – mivel dekoncentrált típusú is létezett – tanácsai igazgatásnak keresztelték, magát az igazgatási hálózatot pedig tanácsrendszernek. Az új fogalommal a régi típusú önkormányzatokkal való gyökeres szakítást, szembenállást is kifejezésre juttatták. 1971-ben a helyi tanácsokról szóló, egészen 1990 ősziig hatályban lévő törvényben újra megjelenik, a tanácsok egyik jellemzőjeként az „önkormányzati” kifejezés, részletesebb tartalmi kibontás nélkül. 1990-ben a tanácsai típusú helyi igazgatási renddel való szakítás formái – és persze tartalmi – jeleként született meg az önkormányzat elnevezés, s az ilyen formában működő szervezetek hálózatára pedig az önkormányzati rendszer. Mindeközben a világnak abban a részében, ahonnan a terminológiát kölcsönöztük, s egész Nyugat-Európában az önkormányzat elnevezés – tartalmi okokból – megváltozott, Angliában a helyi igazgatás (local administration) váltotta fel, Franciaországban az önkormányzat fogalmat soha sem használták, ma is lefordíthatatlan, Németországban pedig a helyi tanácsok kifejezés az elfogadott.

A másik terminológiai pontosítás az önkormányzati osztályozás probléma-köréhez vezet el bennünket. **Önkormányzati jogosultság, vagyis** bizonyos ügyeknek önálló, felsőbb instrukciók nélküli intézése, **nemcsak az állami szerveknek** helyi szinten működő **egyik csoportját illeti meg**, hanem más állami szerveket, s főleg más nem állami jellegű szerveket is. A bírói szervezet is nagyfokú autonómiával rendelkezik, semmilyen más állami szerv nem utasíthatja, a különböző szintű (helyi, megyei, legfelső) bíróságok között nincs hierarchikus viszony, a bírósági igazgatás, a személyi ügyek intézése az Országos Igazságszolgáltatási Tanács kompetenciájába tartozik, azaz ha úgy tetszik az önkormányzati jelleg számos tekintetben kimutatható a bírósági szervezetben. Ugyanez a helyzet az Alkotmánybíróság esetében, amely maga állapítja meg költségvetését, maga választja elnökét, s minden külső ráhatást elháríthat.

A nem állami szervek köréből a **szakmai testületek** jelentős része szintén önkormányzati jogosultságokkal rendelkezik. A **szakmai önkormányzatok** hosszú történelmi múltra tekinthetnek vissza. Létrejöttük oka elsősorban a szakma érdekeinek védelme: megakadályozása annak, hogy méltatlan, felkészületlen személyek a szakmai tevékenységet gyakorolhassák, s ezáltal a szakma tekintélyét csorbítsák; elhárítása a helyi vagy központi hatóságok adónövelési kezdeményezéseinek stb. A szakmai önkormányzatok a fogyasztóknak garanciát nyújtottak tagjaik szolgáltatásainak minőségét illetően, vitás esetekben döntőbírósként jártak el. Az állam vagy helyi hatóság számos ellenőrzési, fogyasztóvédelmi, adó-elszámolási feladatát átvállaló szakmai önkormányzatok ezért nem csupán eszmei, hanem gyakran költségvetési támogatásban is részesültek.

Szakmai önkormányzatok mint az önkormányzatok egyik jelentős típusa többféle elnevezéssel, szegényesebb-gazdagabb jogkörrel ma is működnek Magyarországon. Anélkül, hogy részletes bemutatásukat elvégeznénk utalnánk a **kamaráknak** nevezett szakmai önkormányzatokra, mint pl. Orvosi Kamara, Mérnöki Kamara, Ügyvédi Kamara, Kézműves Kamara stb. Ezek némelyike (pl. Orvosi, Ügyvédi Kamara) a szakmai tevékenység

gyakorlására való jog engedélyezésével rendelkezik, másképpen fogalmazva csak a kamara tagsági kötelékébe tartozó személy gyakorolhatja az adott tevékenységet, ebben az esetben tehát a hivatás gyakorlásához kötelező a kamarai tagság. Más kamarák (mint pl. a gazdasági kamarák) esetében jelenleg nem kötelező tagsági viszony létesítése. A szakmai önkormányzatok körébe sorolható számos tekintetben a Magyar Tudományos Akadémia, s ha tágabb értelemben használjuk a szakmai önkormányzat fogalmát az egyesületek, az u.n. civil szervezetek jókora része.

Az önkormányzatok másik nagy fajtája; amelyről a továbbiakban szó lesz, a **helyi önkormányzat** és a szakmai önkormányzat között számos hasonlóság, de számottevő különbség is van. A hasonlóság a nagyfokú önállóságban, a vezetők szabad kiválasztása jogában, a korlátozott állami ellenőrzésben, az állami ügyek bizonyos részének átadásában mutatható ki.

Az eltérés az önkormányzat két típusa között több tekintetben is kimutatható. **Létrejöttüket** illetően a szakmai önkormányzatok az azonos tevékenységet, szakmát, hivatást gyakorlók önkéntes vagy kötelező tagsági viszonyba lépésével alakulnak meg, a helyi önkormányzatok az egy településen, annak valamely részében (kerületeiben) vagy egy pontosan körülhatárolt területen (pl. megyék, régiók, járások) található települések lakóinak választásával. Az egyik tehát a szakmai, a másik a lakóhelyi, földrajzi tagozódás elvét követi. Az adott szakmai önkormányzatba való tartozást nem érinti a lakóhely megváltoztatása (legfeljebb a szakmai önkormányzat egyik területi egysége helyett a másikon gyakorolja tagsági jogait), az adott helyi önkormányzathoz való kötődés a lakóhely változtatásával megszűnik, ezzel szemben a foglalkozás változásai nincsenek hatással a lakosok és a helyi önkormányzatok viszonyára.

Az **önkormányzat és az egyén kapcsolata** különbözik a két alaptípusban. A szakmai önkormányzat és az odartartozó egyén között tagsági kapcsolat van, ami intézményesített viszonyt jelent, tagdíjfizetési kötelezettséget, az önkormányzat jogát a tagok közti viták eldöntésére, fegyelmi jogkör gyakorlását. A helyi önkormányzat és a lakosság kapcsolata annyiban tagsági jellegű, hogy a felnőtt korú, szavazati joggal rendelkező lakosok választják az önkormányzat vezetőit, a lakosok jogosultak arra, hogy ők is szerepelhessenek a választásra kerülők listáján, ennyiben az önkormányzat részének tekinthetők, más tekintetben azonban a lakosok külsőként viszonyulnak önkormányzatukhoz, mint akiket hatósági jogkörében az önkormányzat kötelezhet, tevékenységtől eltilthat, jogainak gyakorlásában korlátozhat, akiknek ellenállását az önkormányzat végső esetben kényszer alkalmazásával megtörheti.

A továbbiakban – amint arra már utaltunk – csak a helyi önkormányzatokkal foglalkozunk, nem teljes szélességben, csupán **igazgatási sajátosságaikkal**, mint a helyi igazgatás egyik főszereplőivel. Az önkormányzati rendszerrel kapcsolatos kérdések ennél sokkal gazdagabbak, pusztán tájékoztatási jelleggel sorolunk fel közülük néhányat. A politológia, államelmélet felfogásában a helyi önkormányzat mindenek előtt a helyi hatalomgyakorlás szerve, a helyi érdekképviselő fóruma, a központi elképzelések opponense. Itt a vizsgálódások fókuszában az áll, hogy a hatalmat gyakorló szervek rangsorában milyen helyen található a helyi hatalomgyakorlás szervezete. Találkozhatunk olyan véleménnyel, amely szerint az önkormányzat olyan különálló hatalmi ágat testesít meg, amely egyenjogú a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalommal. Általánosabb az a vélemény, amely a végrehajtó hatalom részeként vizsgálja a helyi önkormányzatot, utalva szerepének központi elemére: az országos és helyi feladatok megszervezésére. A politológia és az államelmélet éppen ezért a hatalom forrásának (közvetett-közvetlen választások), a hatalom gyakorlásának vizsgálatára fordít leginkább figyelmet, s általában mellőzi a helyi igazgatás elemzését.

4.3.2. A helyi önkormányzatok szervezete

4.3.2.1. A helyi önkormányzati szervek rendszerének sajátosságai

Korábban már említettük, hogy Magyarországon a helyi önkormányzatok megyei (területi) és községi, illetve városi (települési) szinteken működnek, azaz az önkormányzati rendszer kétszintű. 1984-ig a tagozódás háromszintű volt, ebben az évben szűntek meg a megyék és a községek között elhelyezkedő járások, amelyek száma a jelenlegi Magyarország területén hosszú ideig 120 körüli volt, a megszűnés éveire azonban 90-re apadt le az összevonások következtében.

A jelenlegi magyar önkormányzati szervezet sajátosságai közül hármat szükséges kiemelni.

Az első az, hogy a helyi önkormányzatok, nevükhöz igazodóan, csak helyi szinten épültek ki, másképpen: **nincs központjuk**, olyan centrumuk, amely összehangolná tevékenységüket, fellépne nevükben, érdekvédelmi szerepet látna el. A helyi önkormányzati rendszernek ez fontos, lényegi sajátossága, mivel ebben fejeződik ki a rendszert alkotó szervek önállósága, hatalmi jogosultságaiknak a helyi lakossághoz való kapcsolódása. Meg kell jegyeznünk, hogy ez nem minden önkormányzati rendszerre jellemző. Az 1950 előtti helyi önkormányzatok összefogására a kormány például jóval erősebb jogosítványokkal rendelkezett, mint napjainkban, nem beszélve az elmúlt negyven évről. A tanácsi rendszert, jó néhány évig központi államhatalom helyi szerveként minősítették, utalva a központi irányítás, célmeghatározás erősségére. A szovjet rendszer pedig a Legfelsőbb Szovjetet (parlament) a helyi szovjetek központi, legmagasabb szintű szervének tekintette. Mivel nálunk a helyi önkormányzatoknak nincs olyan szerve, amely az önkormányzatok összességét érintő kérdésekben összehangoló vagy integratív tevékenységet végezne, az önkormányzatok keresik a hiány pótlására alkalmas megoldásokat. Ezt különböző önkéntes társulásokban szövetségekben vélik megtalálni. A szintbeli, politikai, pártbeli ellentétek a szövetségek szaporodását idézte elő, mind a mai napig nem jött létre az összes helyi önkormányzatot magába foglaló szövetség.

A jelenlegi magyar helyi önkormányzati szervezet **másik sajátossága a vertikális kapcsolódás hiánya**. Az összes helyi önkormányzati egység **egymással mellérendeltségi viszonyban** áll, hiányzik a hierarchia még a megyeinek és a községinek vagy városinak nevezett önkormányzati szervek között is. Ebben az értelemben a megyei önkormányzatok elkülönítésének nincs különösebb jelentősége, s látni fogjuk, hogy a megyei önkormányzatok a feladatmegosztás eredményeképpen különíthetők el a községi, városi önkormányzatoktól. Ami különösképpen kiemelendő: még a fővárosi és a kerületi önkormányzatok, tehát az egy várost alkotó, az esetek nagy részében csupán mesterségesen felosztott részek és az egész között sincs hierarchia. A mellérendeltségi kapcsolatok létesítésének minden formáját megengedi, sőt támogatja, bátorítja önkormányzati rendszerünk, de ellene van minden alá-fölérendeltségnek. Maradéktalanul érvényesül tehát a helyi hatalom önállóságának, integritásának elve, ilyen értelemben nem alaptalan az a vélekedés, hogy hazánkban három ezer közül szuverén kormányzóság működik, választott kormányzóval (polgármester), képviselőkkel.

Az önkormányzatok között még az ügyintézési munkamegosztást tekintve sem alakult ki hierarchia. Demokratikus államokban az állami szervek egyedi döntéseit (tehát ide nem

értve az általános, mindenkire vagy sok mindenkire vonatkozó döntéseket) olyan rendben hozzák, hogy mód legyen az először hozott döntés felülvizsgálatát kérni, arra hivatkozással, hogy a döntéshozó nem követte a törvény előírásait, nem vett figyelembe minden körülményt döntése meghozatalakor. A másodszor (vagy harmadszor) eljáró szerv a kérdésnek megfelelően újra értékeli a kifogásolt döntést, s az így született végleges döntés megalapozottabb, jogszerűbb lesz. E folyamat részletes leírása a jogi terminológia szerint a jogorvoslat címszó alatt található, s még egyszer hangsúlyozzuk a bírói, az ügyészségi, a az önkormányzati, államigazgatási szervek döntései ilyen rendben születnek. Az a szerv, amely jogosult az először, első fokon hozott döntés felülbíráltára, a másodfokú döntés meghozatalára az azonos jellegű szervek körében található, az első fokú ügyészi döntéseket másodfokon eljáró ügyészek vizsgálják felül, ugyanez a helyzet a rendőri, a bírósági döntések esetében. Az esetek nagy részében a másodfokon eljáró szerv olyan azonos jellegű szerv, amely a hierarchiában az első fokú fölött áll: pl. városi rendőrkapitánysági döntés – megyei rendőr-főkapitánysági döntés – országos rendőr-főkapitánysági döntés. A bírósági szervezetben – már jeleztük – csakúgy mint az önkormányzatban nem érvényesül a hierarchia, de az ítélezési felülvizsgálat a magasabb szintű bírói szerv feladatkörébe tartozik: helyi bírósági döntés – megyei bírósági döntés - táblabírói döntés - legfelsőbb bírósági döntés.

A hierarchia-mentesség az önkormányzati szervezeten belül hazánkban egészen addig elmegegyez, hogy a települési önkormányzatok egyedi hatósági döntésével szemben az esetek nagy részében a megyei közigazgatási hivatalhoz lehet fellebbezéssel fordulni, tehát a kormány helyi kirendeltségéhez, vagyis más típusú szervhez. Vitatható, hogy a hierarchia ilyen mérvű kiküszöbölése az önkormányzati szervezetből erősíti-e az önállóságot avagy éppen gyengíti (a megyei közigazgatási hivatalok mint másodfokú hatóságok döntéseikben módosíthatják, megsemmisíthetik az első fokon eljáró önkormányzatok döntéseit, u.n. aktus felülvizsgálati jogot gyakorolhatnak), külföldi országokban azonban a hazaitól eltérő gyakorlattal is találkozhatunk, természetesen az önkormányzatiság tartamával összeférhetőnek tartva. A második világháború előtti helyi igazgatási rendszerben nehezen követhető módon keveredtek a mai értelemben vett önkormányzati és államigazgatási elemek, ezért teljes határozottsággal nem helyes a hierarchiáról, s benne az aktus felülvizsgálati jogról bármit is állítani, de – a finomító és a kivételekre utaló megjegyzések mellőzésével – érzékelhető a községek és a vármegye közötti alá-fölérendeltségi kapcsolat. A megyei szervezetbe tartozó, de szolgálatot a járások élén teljesítő főszolgabírók fő feladata a járásba tartozó kis- és nagyközségek felügyelete volt, s az aktus-felülvizsgálati jog a megye közgyűlését illette meg.

4.3.2.2. Az önkormányzati szervek felépítése

Az előző pontban a helyi önkormányzat **szervezeti rendszer** általános vonásait ismertettük. Ebben a pontban az egyes, egyedi szervek belső felépítését vázoljuk.

Az önkormányzati szervek belső felépítésében felismerhetünk **általános**, minden szervezetben, legyen szó községi, városi, kerületi, megyei vagy fővárosi önkormányzatról, megtalálható **elemeket** és olyan **speciálisakat**, amelyek csak bizonyos önkormányzati szervezetekben lelhetők fel.

A helyi önkormányzati szervek mindegyikében találhatunk **képviseleti szerveket**. A képviseleti szervek elnevezése községekben, városokban és kerületekben „képviselő-testület”, a megyei, megyei jogú városi és a fővárosi önkormányzatok esetében „közgyűlés”. A képviseleti szervek működhetnek testületi formában, amikor az összes képviselő részt vesz az üléseken, illetve döntéshozatalban, ezt nevezzük plenáris /teljes/ üléselési formának, s

bizottsági formában, amikor a képviselők csupán egy kisebbik része vállal közreműködést valamilyen önkormányzati feladat ellátásában. A képviselő-testület általában önállóan működik, vagyis a településeknek saját képviselőtestülete van, de e mellett, azaz a saját képviselő-testület fenntartása mellett más települési önkormányzattal (a megyei tehát nem tartozik ebbe a körbe) közös testületet is kialakíthat.

A képviseleti szervek testesítik meg legkifejezőbben a helyi önkormányzás lényegét, a lakossági akarat elsődlegességét a helyi közügyek intézésében. A helyi önkormányzási jog a választópolgárok helyi közösségét illeti meg, tehát nem a képviselőket, nem a polgármestert, nem a jegyzőt, ezzel a joggal a választópolgárok közvetítés nélkül, közvetlenül is élhetnek, pl. helyi népszavazás esetében. Tipikus mégis az a megoldás, amikor a választópolgárok önkormányzati joguk érvényesítésével küldötteiket, képviselőiket bízják meg. Az önkormányzati jogokkal tehát – választóik megbízásából – a képviseleti szervek élnek az esetek túlnyomó többségében.

Az önkormányzati jogok közül elsőként a helyi közügyek önálló szabályozására történő felhatalmazást kell megemlítenünk. Ez közelebbről az önkormányzat működési területén (község, város, megye, megyei jogú város, kerület, főváros) mindenkire kötelező rendeletalkotási jogot foglalja magában. Az önkormányzati rendeleteket a megyei közigazgatási hivatal előterjesztése alapján csak az Alkotmánybíróság bírálhatja felül. A felülvizsgálat csak a jogszabálysértésre terjedhet ki, a rendeletek célszerűségét az Alkotmánybíróság sem vizsgálhatja.

Önkormányzati rendelet csak olyan kérdés szabályozását végezheti, amelyben törvény még nem született, s csupán helyi társadalmi viszonyt érint. (pl. helyi adó kivetése, helyi költségvetés megállapítása, a helyi köztisztasági szabályok stb).

A képviselő-testületek által gyakorolt önkormányzati jogok körébe tartozik a törvények által feladat- és hatáskörébe utalt helyi közügyek szabad igazgatása – egyedi ügyekben. Mindazoknak az egyedi ügyeknek a felülvizsgálatát, amelyek eldöntésére a képviseleti szerv kapott felhatalmazást (ezek az u.n. önkormányzati hatósági ügyek, körük, megjegyzendő, szűk, pl. kedvezményt, méltányosságot nyújtó egyedi ügyek) csak a rendes bíróság végezheti el, csupán a jogszerűséget vizsgálva.

A képviseleti szervet illeti meg továbbá az önkormányzati jogok közül az adott önkormányzati szerv felépítésének, szervezetének kialakítási joga, valamint működési rendjének meghatározása. E feladatának a képviseleti szerv a szervezeti és működési szabályzatában tesz eleget. A szabályzatot rendeleti formában ki kell hirdetni. A képviseleti szerv továbbá önkormányzati jelképeket, pl. városcímer, alkothat, helyi kitüntetések és elismerő címeket (pl. díszpolgárság) alapíthat és adományozhat.

Az önkormányzati jogok közül talán a legjelentősebb a saját tulajdonnal való önálló rendelkezés, a bevétellel való önálló gazdálkodás lehetősége. E joggal kapcsolatban azonban fontos kiemelni az egyébként minden önkormányzati joggal szemben érvényesülő általános korlátozást: a jog önálló gyakorlása csak a törvény keretei között történhet.

A tulajdonnal való önálló rendelkezés jogába ugyanis bele tartozna pl. a szabad és korlátozás nélküli elidegenítési jog is. Az önkormányzati tulajdon részeit képezik azonban olyan vagyontárgyak is, amelyek forgalomképtelenek, azaz elidegeníthetetlenek, pl. helyi közút, terek, parkok, stb, és olyanok is, amelyek korlátozottan forgalomképesek, pl. közművek, középületek, melyekről csupán törvényben vagy a helyi önkormányzati rendeletben meghatározott módon lehet rendelkezni. A bevételekkel való szabad rendelkezés sem jelenti azt, hogy pl. a nyilvántartási, számviteli, költségvetési előírásoktól el lehetne tekinteni.

Az önkormányzati jogok listáját a szabad társulási joggal folytathatjuk, amely több irányú is lehet. Érdekeinek képviselete és védelme céljából az önkormányzat területi (pl. Balaton-környéki önkormányzatok szövetsége) vagy országos érdekképviseleti szervbe (pl. Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége) tömörülhet. Együttműködhet külföldi helyi önkormányzatokkal, végezetül beléphet nemzetközi önkormányzati szervezetekbe, amelyek közül csak a legismertebbet az Európa Tanács (Strasbourg) Helyi Igazgatási Szövetségét említjük meg.

Az önkormányzati jogok túlnyomó többségét csak és kizárólagosan a képviseleti szerv plenáris ülése, tehát a képviseleti-testület, illetve közgyűlés, gyakorolhatja, az önkormányzati törvény ezt a hatáskör átruházásának tilalmával biztosítja. Néhány – így pl. az önkormányzati hatósági ügyek – azonban átruházható a polgármesterre, illetve az önkormányzat valamely bizottságára.

Amint említettük lehetséges **közös települési-testület** kialakítása. Két vagy több települési képviselő-testület elhatározása szükséges a társulások legátfogóbb formájának tekinthető közös testület kialakításához. A társulás célja, hogy a képviselő-testületek részben vagy egészben egyesítsék költségvetésüket. Az anyagi eszközök gazdaságos hasznosításának gyakran az az egyedüli módja, hogy a kis települések közös célkitűzésük megvalósítása céljából egyesítik egyébként elégtelen gazdasági forrásaikat. További cél, az előző mellett, közös polgármesteri hivatal fenntartása, illetve különböző intézmények (iskola, óvoda pl.) közös működtetése. A törvény rendelkezése szerint a célkitűzések mindegyikét magában foglalja a közös képviselő-testületi társulás, ezért nevezhető leggazdagabb tartalmú társulási formának.

A közös képviselő-testület létrehozásával nem szűnik meg a társulást kialakító képviselő-testületek önállósága, megmarad saját vagyonuk, saját költségvetésük.

A képviseleti szervtípus sajátos formáját képezik az **önkormányzati bizottságok**. A bizottságok teremtik meg a lehetőségét annak, hogy a képviselők ne csupán a viszonylag ritkán sorra kerülő testületi ülésen teljesíthessék a választópolgároktól kapott megbízásaikat, hanem szűkebb körű, de gyakrabban ülésező közösségben is. A bizottságok funkciója többértű: előkészítik a képviselő-testület döntéseit; átvállalják bizonyos döntési jogosítványok gyakorlását.

Bizottságokat szabadon létesíthetnek az önkormányzatok, érvényesül tehát az autonómia e tekintetben is, az önkormányzati törvény azonban két bizottság létrehozását kötelezően előírja. A kétezernél nagyobb lélekszámú településeken pénzügyi ellenőrző bizottságot, ahol a képviselő-testületben nemzetiségi, etnikai kisebbséget képviselő tagok javasolják nemzetiségi, etnikai kisebbségi bizottságot kell létrehozni.

A bizottságok elnökét és tagjainak több mint a felét a képviselők közül kell választani, a többi tagját a képviselő-testület a jelentősebb szolgáltatást nyújtó szervezetekből, társadalmi szervezetek küldötteiből, s egyszerű választópolgárból választja. A bizottsági tagok, függetlenül attól, hogy milyen jogcímen vesznek részt a bizottság munkájában, egyenjogúak.

A képviselő-testület minden önkormányzat szervezetének nélkülözhetetlen eleme, a bizottságok működése kétezer főnél kisebb lélekszámú településeken nem kötelező. Előfordulhat tehát, hogy az önkormányzati szervezetben ezt az elemet nem találjuk.

Nem hiányozhat azonban a következő építőkövek egyik önkormányzat építményéből sem: a **polgármesteri**.

A polgármester összekötő kapocs a lakosság és a képviselőtestület, a képviselő-testület és az igazgatási feladatokat ellátó hivatal, a település és a külvilág, az önkormányzat és az

önkormányzaton kívüli helyi szervek között. E kulcspozíciója miatt nélkülözhetetlen az önkormányzati szervezetben. A szorosán vett polgármesteri funkciót a települési önkormányzatok vezető tisztviselői látják el. Községek, városok, megyei városok, fővárosi kerületek első emberét egyaránt polgármesternek nevezi a törvény, a fővárosét főpolgármesternek. A megyei önkormányzatnak nincs polgármestere, a megyei közgyűlés elnököt választ, akinek funkciója, választása részben különbözik, részben megegyezik a polgármesterével. A megyei közgyűlés elnöke ugyanúgy képviseli külső szervek előtt a megyei önkormányzatot mint a polgármester a települését, ugyanúgy összekötő kapocs a képviselő szervezet és a hivatali szervezet között. A polgármestert azonban a lakosság választja, az elnököt a megyei közgyűlés, ezért kapcsolata a megye lakosságával nem közvetlen. A megyei közgyűlési elnökök, tekintettel a közgyűlési tagok nagy arányú pártkötődésére pártok alkujának eredményeképpen nyerik el tisztségüket, elsődlegesen tehát a pártok közötti kapcsolatok kiegyensúlyozását, a pártok, különösen az őket pozícióba juttató pártok szimpátiájának és további támogatásának megőrzését tekintik elsődleges feladatuknak. Ugyanez a (fő)polgármesterek esetében vagy másodlagos (városok esetében, ahol főként pártok indítanak polgármester-jelöltet, de a lakosság adja a megbízást a szavazatával) vagy hiányzik (főként kis falvakban, ezekben ugyanis a pártosodás vagy csökevényes vagy kialakulatlan).

Polgármester minden cselekvőképes, választójoggal rendelkező magyar állampolgár lehet, akit az itt nem részletezett választási szabályoknak megfelelően a választópolgárok megválasztanak. A választás a tisztség keletkeztetésének egyedüli és kizárólagos formája, ezzel nyer a polgármester kellő mértékű legitimációt a már említett összetett funkciók ellátására. A választásban nemcsak a helyi közösséggel való kapcsolat eredete fejeződik ki, hanem különböző következmények is származnak belőle. Mindenek előtt a választott tisztviselővel szemben képzettségbeli előírások nem támaszthatók. Mint ahogy az országgyűlési, az önkormányzati képviselők esetében, a polgármesterektől sem várnak el a jogszabályok semmilyen iskolai végzettséget, szakmai képesítést, vezetői gyakorlatot. A választott képviselőkön kívül a politikai funkciót, tisztséget betöltő közfunkcionáriusok mindegyikére, kormányfőre, miniszterekre politikai államtitkárokra áll ez a szabály, így érvényesülhet ugyanis a politikai hatalomban való közvetlen és személyes részvétel egyenlősége.

Visszatérve a polgármesterek választására: a tisztség keletkezésének ez a módja teszi a polgármestert nehezen elmozdíthatóvá. A polgármesteri tisztség stabilitása (akaratan kívül a polgármester csupán rendkívül hosszadalmas, összetett eljárással, vagy bírói, vagy országgyűlési határozattal mozdítható el), nagy önállóságot biztosít mind a képviselő-testülettel szemben, mind a pártokkal, még a választásra jelölő párttal szemben is. A gyakorlatban azonban nemcsak az előnyei, hanem a hátrányai is kiütköznek: az alkalmatlan, összeférhetetlen polgármestereknek is biztonságot nyújt.

A választás minden polgármesteri tisztség betöltésének kizárólagos módja. Ezt azért szükséges ismételt kiemelni, mert a tisztség ellátásának két módja lehetséges: az ötezernél kevesebb lakosú községben, a képviselő-testület döntésétől függően, társadalmi megbízatásban is elláthatja a polgármester teendőit, az ennél népesebb községekben és városokban, valamint az előző esetben, a döntéstől függően, főállásban.

A képviselő-testület a polgármester helyettesítésére, munkájának segítésére alpolgármestert vagy alpolgármestereket választhat. Ugyanez a helyzet a fővárosban, a helyettesek elnevezése itt: helyettes főpolgármester. Az alpolgármesterek stabilitása, mivel tisztségük a képviselői szervek választásától függ, távolról sem olyan erős, mint a polgármestereké.

Az önkormányzati szervezet nélkülözhetetlen eleme a legváltozatosabb formában és elnevezéssel működő **igazgatási egység**. Az önkormányzatok igazgatási feladatairól a következő pontban részletesebb ismertetést adunk, itt pusztán a szervezeti megoldást vázoljuk.

Az igazgatási feladatok ellátásában a kulcsszereplő a **(fő)jegyző**, aki a vezetése alatt álló **hivatallal** tesz eleget kötelezettségének. A megyei önkormányzatok és a fővárosi önkormányzat igazgatási főnökének elnevezése: főjegyző. A községi, városi, megyei városi, főváros kerületi hivatal elnevezése **polgármesteri**, a fővárosé **főpolgármesteri**, a megyeié **megyei hivatal**. Azonos megyén belüli szomszédos települések közös hivatalt alakítanak vagy alakíthatnak, egy jegyző vezetésével, **körjegyzőség** elnevezéssel. A körjegyzőséget körjegyző vezeti.

A jegyző az önkormányzatok szervezetének az eddigiektől eltérő sajátosságokkal rendelkező eleme. A képviselői testületi szervektől, a polgármestertől eltérően, akiknek csak kivételesen juttatnak igazgatási feladatokat jogszabályaink, a jegyző a felhatalmazottja mind a helyben jelentkező mind a kormányzati szervektől érkező igazgatási feladatok intézésének. Ez a jellegzetesség számos következményben érezteti hatását.

A jegyző mint az igazgatási ügyek intézésének szakértője csak erre felkészített, diplomával rendelkező köztisztviselő lehet. A jegyző karrier-tisztviselő, akinek kinevezése határozatlan időre szól. Az önkormányzati képviselők, a polgármester megbízatása ezzel szemben maximum egy választási ciklus időtartamára. Jegyző csak meghatározott (jogász és igazgatásszervezői, illetve főjegyző esetében közgazdaságtudomány egyetemi) diplomával rendelkező személy lehet, éppen a speciális szakismeretek szükségessége miatt.

Fő feladata a polgármesteri hivatal vezetése, az ott folyó munka megszervezése. A hivatalt illetően – az elnevezésből kitűnően – a polgármesternek is vannak jogosítványai, az önkormányzati törvény szerint irányítja munkáját. Az irányítás és a vezetés tartalmának meghatározatlansága számos összeütközési lehetőséget teremtett, s a gyengébb pozícióban jegyzők és a hivatal munkatársai kénytelenek elfogadni a polgármesterek nem feltétlenül vitathatatlan értelmezését. A jegyzőnek, mint sokszor egyedüli jogi szakismerettel rendelkező önkormányzati személynek, gondoljunk különösen a községekre, kötelessége az önkormányzati munka jogszabályszerűségének biztosítása, mind a képviselő-testület, mind a bizottságok, mind a polgármester, mind a hivatal tekintetében. Hivatalában közvetlen intézkedéssel akadályozza meg a jogszabálysértést: utasítja a hivatal munkatársait a döntéstervezet megváltoztatására, megakadályozza az ilyen döntés kiadmányozását. A képviselőtestület, a bizottságok és a polgármester jogszabálysértésének megakadályozása már összetettebb feladat. Teljesítését különösen az teszi nehezzé, hogy a jegyzőt a képviselő-testület (közgyűlés) nevezi ki és mentheti fel, s vele szemben a munkajogi feladatokat a polgármester gyakorolja. Munkajogi függősége miatt a jogszabálysértés jelzése néha kockázatos lehet. Ha mégis tapasztalja a jogszabálysértést, az ilyen döntés meghozatalát még az előkészítő szakaszban, érveléssel, meggyőzéssel kötelessége megakadályozni. Ha a jogszabálysértés – a jegyző véleménye szerint – mégis megtörténik a jegyző – a törvény előírása szerint – észrevételét ahhoz a jegyzőkönyvhöz csatolja, amelyet ő készít a képviselő-testület üléséről, s amelyet a megyei közigazgatási hivatal vezetőjéhez felterjeszt. Ezzel, mármint jelzésével, felhívja a figyelmet a jegyzőkönyv idevonatkozó részének elmélyültebb tanulmányozására, s azoknak az intézkedéseknek a megtételére, amelyekre (felszólítás, bírósági per, alkotmánybírósági felülvizsgálat) a hivatal vezetője jogosult és köteles.

A mindennapos igazgatási feladatok ellátására, a kormányzati döntések végrehajtására, az önkormányzat képviselő-testület, a bizottságok, a polgármester működésének biztosítására, döntéseinek előkészítésére és a meghozott döntések

megvalósítására minden önkormányzat szervezetben **hivatal** működik. (Az elnevezés variációiról már szoltunk).

A hivatal mint az önkormányzat egyik szervezeti eleme az igazgatást, a szervezést képviseli. Az önkormányzati szervek egészében ötven ezer körüli teljes munkaidőben foglalkoztatott köztisztviselő látja el az igazgatási, előkészítő, végrehajtó feladatokat. A köztisztviselőkre vonatkozó törvény szerint történik kiválasztásuk, kinevezésük, javadalmazásuk. A hivatal – a törvény szerint – egységes, ez azonban nem zárja ki a hivatal **belső** – a feladatok jellegéhez, a munkaszervezés elveihez igazodó, a képviselő-testület által megállapított – **tagozódását**.

A tagozódás leginkább az ellátandó feladatoktól függ, ezért különbség van a települési és a megyei hivatalok között. A települési hivatalokban általában gazdálkodással, infrastruktúra fejlesztéssel, intézmény-irányítással, hatósági ügyintézással és általános titkársági feladatokkal foglalkozó belső tagozódással találkozhatunk osztály, főosztály, ügyosztály, csoport, iroda, referatúra elnevezéssel.

A hivatalok sajátos formája a **körjegyzőség**. A körjegyzőség több település közös hivatalának tekinthető, mely a körjegyzőségbe tömörült települések minden igazgatási feladatát ellátja. A körjegyzőség önkéntes társulás, gazdaságossági, szakember-ellátási szempontok érvényesülése miatt azonban különösen kisebb települések számára ajánlott, félig-meddig előírt hivatali forma.

A körjegyzőség létrehozásának több feltétele van. Az első a település lakosainak száma. Ezer lélekszámon aluli községeknek ajánlott az igazgatási feladatok ellátására körjegyzőséget alakítani, ha – ez a második feltétel – egymással határosak és – harmadik feltétel – ugyanazon megyében találhatók. Ha úgy tetszik a körjegyzőség a fenti feltételeknek megfelelő kisközségek ideális hivatala. A körjegyzőséghez azonban kétezer lakosig nagyobb községek is csatlakozhatnak, amennyiben a másik két feltételnek megfelelnek. Másfelől az ezer főnél kisebb lélekszámú községek sem kötelesek körjegyzőségi formában működtetni hivatalukat, létrehozhatnak saját hivatalt is, amennyiben a képesítési követelményeknek megfelelő jegyzőt nevez ki a képviselő testület. Ami a körjegyzőség székhelyét illeti: előfordulhat, hogy a körjegyzőségi hivatal elhelyezésére szolgáló épület vagy a minimális irodai berendezések hiányában a kisközségek nem tudják saját területükön működtetni igazgatási szervüket, ebben az esetben kétezernél nagyobb lélekszámú település is lehet a székhely. Ha a székhely – fenti okok miatt – valamely közeli város, ekkor a feltételek hiányában nem beszélhetünk csak pseudo körjegyzőségről, a körjegyzői feladatokat a városi jegyző látja el.

A körjegyzőség gazdaságossága abban van, hogy egy hivatal, egy jegyzővel, a körjegyzővel az élén, legalább két, de ennél több, akár öt-hat önkormányzat minden igazgatási feladatát ellátja. A körjegyzőségek költségeit az önkormányzatok fedezik, településük lakosságának arányában.

Körjegyzőség alakításáról az érdekelt települések képviselő-testületei állapodnak meg. A körjegyzőt a képviselő-testületek együttes ülése nevezi ki. A körjegyző évente minden képviselő-testületnek beszámol a körjegyzőség munkájáról. Ami különösen fontos: a körjegyző vagy megbízottja hetente legalább egy napon köteles minden körjegyzőségbe tartozó községben ügyfélfogadást tartani.

A körjegyzőségtől meg kell különböztetnünk az **igazgatási-társulásokat**. A társulási szabadság alapján az önkormányzatok különböző társulásokat hozhatnak létre. Az intézményirányító társulásban két vagy több községet, illetőleg várost és községet ellátó egy vagy több intézmény (pl. általános iskola, művelődési otthon, körzeti orvosi rendelő,

stb.)közös irányítását (alapítását, fenntartását, fejlesztését) végzi. Az igazgatási társulás egyes államigazgatási ügyfajták szakszerű intézésére jön létre. Ezek lehetnek pl. szabálysértési, adóigazgatási, tartási és életjáradéki ügyfajták.

A körjegyzőség minden igazgatási ügyben eljár, általános igazgatási feladatkörrel rendelkezik, az igazgatási társulás ezzel szemben csak egy-egy igazgatási szakterületen. Ezért valamelyik társulásban részt vevő polgármesteri hivatal részeként működik.

4.3.3. A helyi önkormányzatok feladatai

4.3.3.1. A feladatok megosztásának általános elvei

Az önkormányzatok általánosan megfogalmazott feladata a helyi érdekű közügy vagy egyszerűbben a **helyi közügyek önálló intézése**.

Az önkormányzati törvény a helyi közügyek tartalmának meghatározását nem adja meg, részben a meghatározás bármelyikének vitathatósága, másrészt a gyakorlat alakító hatásának elősegítése miatt. Ezért első feladatunknak a fogalom értelmezését tartjuk, felhasználva a törvény iránymutatásait.

A helyi közügy tartalmához akkor jutunk közelebb, ha mindenek előtt azokat az elemeket gyűjtjük össze, amelyek **nem** lehetnek részei, azaz a **kizárásos** vagy **negatív módszer** alkalmazzuk. A helyi közügy fogalmába nem fér bele az országos jelentőségű közügy. Értelemszerű, hogy az ország egészét vagy jelentős részét érintő közügyben, pl. az Európai Unióhoz való csatlakozás, az Alföld fásítása, a vámszabályok szigorítása stb, a helyi önkormányzatok véleményt nyilváníthatnak ugyan, de nem dönthetnek. Az ilyen jellegű kérdések eldöntéséhez szükséges információval, szakértőkkel, nemzetközi, tudományos kapcsolatokkal nem rendelkeznek. Továbbmenve: a helyi (lokális) fogalmába esetünkben a szomszéd település sem fér bele. A helyi önkormányzatok tehát csak és kizárólag a működési területükön, igazgatási terminológiát alkalmazva illetékességi területükön jelentkező közügyben jogosultak a közügyek önálló intézésére. Minden helyi önkormányzatnak pontosan körülrajzolt működési területe van, amelynek nagyságát, m², vagy megyék esetében km²-ben, hektárban rögzítik a helységnévtárak. Ez az a terület, amelyen az önkormányzat eljárni illetékes, azaz jogosult. A helyi és nem helyi közügyek között azonban nem húzódik éles választóvonal, a helyi közügy országos érdekű is lehet, a közrend, közbiztonság egyszerre helyi és országos jelentőségű, az országos lakossági nyilvántartás nemcsak a kormány, hanem minden önkormányzat közügye, s hosszasan lehetne folytatni a példálózást.

A helyi közügyek fogalmába nem tartoznak bele továbbá a helyi magánügyek sem. A helyi önkormányzatok tehát nem dönthetnek a lakosok egyéni integritásához tartozó ügyekben, amelyeket konkrétan felsorol és véd az alkotmány, a polgári törvénykönyv és más jogszabályok. Példaként: nem dönthetnek az étkezés módjairól, az öltözködésről, munkavállalásukról, a gyermekek keresztnévének megválasztásáról stb, stb. Ez az általános szabály azonban nem abszolút érvényű. A köz és magán elválasztása az esetek jókora részében ugyanolyan mesterkélt mint az országos és helyi fogalmának merev szembeállítás. A szabad iskolaválasztást pl. nem korlátozhatja az önkormányzat mint magánügyet, de iskolalátogatási kötelezettségét megszegő gyermek szüleit megbírságozhatja, így a magánügy átfordul közüggé.

Ami a helyi közügyek pozitív meghatározását illeti, az önkormányzati törvény rendelkezéseit vesszük segítségül. E szerint a helyi közügyek a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását, a közhatalom helyi gyakorlását, valamint az előbbi két feladat szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megszervezését foglalja magába.

Mielőtt megpróbálnánk szemléltetni a helyi közügyek három csoportjának konkrétabb elemeit, előre kell bocsátanunk néhány általános, a helyi közügyek egészére vonatkozó megjegyzést.

Az első általános megjegyzés: az önkormányzatok **nem minden** helyi közügyben járhatnak el, nem mindegyik helyi közügyben dönthetnek önállóan, hanem csupán a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi közügyben. Valójában tehát az önkormányzati törvény érdemi mondanivalója az, hogy az önkormányzatok csak azt tehetik meg, amit törvények megállapítanak, lehetővé tesznek. Amit a törvények nem sorolnak feladat-, illetve hatáskörükbe, abban nem rendelkeznek intézkedési és döntési joggal. Ahhoz tehát, hogy ismerjük a helyi közügyek listáját át kell néznünk valójában szinte az összes jogszabályt. Ebben a munkában segítségünkre vannak a szakértők által összeállított önkormányzati hatásköri jegyzékek. Abból az állításból, hogy a helyi önkormányzatok nem minden helyi közügyben járhatnak el értelemszerűen következik: más szervek, vagy központi vagy dekoncentrált szervek is intézhetnek helyi közügyeket. Mégsem lehet azt állítani, hogy a helyi közügyek intézése általában megoszlik az önkormányzati és más szervek között, mivel helyi közügyek – szabály szerint – csak **kivételesen** tartoznak más szervek feladat-, illetve hatáskörébe. A korlátozás azonban pusztán elvi jelentőségű, kivételességre hivatkozással az ügyek széles körét is lehetséges a valóságban kivonni a helyi önkormányzatok intézkedési köréből.

A jogszabályok által meghatározott helyi közügyekben sem járhat el a helyi önkormányzat szabadon, noha az önkormányzati törvény ezt rögzíti, mert az önállóságot ugyanabban a paragrafusban a törvény keretei között teszi lehetővé.

Mivel a helyi közügyek – szabályként – a helyi önkormányzatok és – kivételesen – a más szervek között vannak felosztva, az az önkormányzati törvényben felkínált lehetőség, hogy az önkormányzatok önként vállalhatják minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe, eléggé nehezen értelmezhető. Rendezett államban elvileg ugyanis nem fordulhat elő, hogy bármilyen helyi közügy intézésének hovatartozása ne lenne rendezve. Elméletileg előfordulhat, hogy váratlanul olyan helyi közügy keletkezik, amelynek hovatartozását az Országgyűlés az idő rövidsége miatt nem tudta rendezni, ezért a helyi önkormányzat a gazdátlan ügyre „bejelentkezik”, s később törvénnyel a legfelsőbb képviselői szerv az önkormányzatnak „szignálja”. Ez azonban erőszakolt feltevésnek tűnik.

Ezért a **fakultatív** vagy **választható** megosztása a helyi önkormányzati ügyeknek nem bír gyakorlati jelentőséggel, noha az önkormányzati törvény ebből az alapállásból indul ki. A helyi önkormányzatnak csak kötelező feladata lehet, ez logikusan következik a kettős korlátozásból: a helyi ügyeknek csak azokat a fajta intézi kötelezően, nem mérlegelhetően, amelyeket törvények számára előírnak, s a törvény keretei között, vagyis csak olyan mértékben, mélységben és formában, ahogy a törvények lehető teszik. Következésképp a választható közügyekhez fűzött törvényi kiegészítések – az önkormányzat az ilyen ügyben mindent megtehet, ami jogszabályt nem sért; az ilyen ügy megoldása nem veszélyezteti a törvény által kötelezően előírt feladat- és hatáskör ellátását, a feladatvállalás önkéntes – feleslegeseknek tekinthetők.

A helyi közügyekkel kapcsolatos utolsó általános megjegyzés: a feladatmegosztás a helyi önkormányzatok között a **szubszidiaritás elvén** alapszik. Ami szerint a helyi ügyeket

azok az önkormányzatok intézik, amelyek a lakossághoz a legközelebb állnak, vagyis a települések (városi, községi), s csak azok kerülnek a megyékhez, amelyek több település helyi közösségét érintik.

4.3.3.2. A közszolgáltatások megszervezése

A közügyek első nagy csoportját a közszolgáltatások adják. A közszolgáltatások köre, fogalma, tartalma ugyanolyan meghatározási problémákat vet fel, mint a közügyé, ezért nem elemezzük. Amit kiemelünk csupán annyi, hogy **általános felfogás** szerint a közszolgáltatások magukban foglalnak minden olyan tevékenységet, amelyeknek eredményéhez, „végtermékéhez” mindenki egyformán, többnyire kedvezményes áron, olykor ingyenesen hozzájuthat, hozzáférhet.

Ebben az értelemben, tehát az azonos hozzáférhetési lehetőség és a kedvezményes ár határozza meg a közszolgáltatás lényegét. Az **azonos igénybevételi lehetőség** alanya minden önkormányzati illetékességi körbe tartozó jogi vagy természetes személy, tehát nem csupán bejelentkezett, helybeli lakos. A közutakat, a közvilágítást pl. mint alapvető közszolgáltatást mindenki, külföldiek is igénybe vehetik. Ugyanez a helyzet a helyi tömegközlekedéssel, a köztisztasággal és még lehetne sorolni a közszolgáltatások fajtáit. E mellett ebbe a körbe tartoznak olyan szolgáltatások is, amelyek természetüknél fogva csak az adott település lakosságát illetheti meg, példaként említhetjük a vízrendezést, a csapadékvíz elvezetést, a csatornázást, a köztemető fenntartását, a helyi tűzvédelmet és másokat.

Az azonos igénybevételi lehetőség a közszolgáltatások némelyikénél **azonos igénybevételi köteleesség**é fordul át, az alapfokú oktatásban minden iskolaköteles kiskorú köteles részt venni, a tüdőszűrésen mindenki köteles megjelenni stb, stb.

Az azonos lehetőség, ismét a szolgáltatás természeténél fogva, nem feltétlenül a lakosság egészére terjed ki, a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesítése közvetlenül a kisebbségekhez tartozókat érinti, az óvodák működtetése az óvodás korú gyermekeket és családtagjaikat stb.

A közszolgáltatások bizonyos fajtái a lakosság egészét vagy nagy részét érintik, példaként említjük a településfejlesztés, a településrendezés kérdéseit, az épített és természeti környezet védelmét, a település-tisztaság biztosítását, a közbiztonság védelmét, az egészségügyi ellátásról való gondoskodást, a közművelődés támogatását, a köztemetők fenntartását. Ezzel szemben mások szűkebb körben hatnak. Csupán a példa kedvéért: a lakásgazdálkodás, mely egyébként jelentős közérdekű feladat, különösen községekben, ahol a lakosság családi házas övezetben lakik, viszonylag szűk kört érint közvetlenül. A szociális ellátás, amely egyébként a legnagyobb volumenű közfeladata az önkormányzatoknak, csupán a lakosság ama részét érinti közvetlenül és elsődlegesen, amely egészségügyi, életkori vagy anyagi okok miatt külön támogatásra és védelemre szorul. Szerencsére a lakosság nagyobb része nem tartozik ebbe a körbe, szélesebb kör is csupán közvetve érintett. Talán még jobb példa a tudományos, művészeti tevékenység támogatása, amelyek szintén a közszolgáltatások körébe tartoznak, de bizonyos mértékig érthetően, bizonyos „mértékben sajnálatosan nem tartoznak a tömegesen igénybe vett közszolgáltatások körébe.

Az eddig említett, csoportokba gyűjtött közszolgáltatások, kiegészítve a helyi energiaszolgáltatásban, a foglalkoztatásban való közreműködéssel, az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítésével a települési önkormányzatok helyi közszolgáltatási feladatainak felsorolásában szerepelnek, tehát autentikus megjelölésnek tekinthetők. A

közszolgáltatások köre azonban nem zárható le ennyivel, ezt tudva az önkormányzati törvény a felsorolást azzal kezdi, hogy a felsorolás elé illeszti a **különösen** szót, jelezve a lezáratlanságot, a befejezetlenségét, a kiemelés szándékát a tovább szélesíthető körből a hangsúlyozás szándékával.

Ennyivel nem is zárható le a közszolgáltatások köre, hiányzik pl. az adatok (személyi, tárgyi, vagyoni) gyűjtésével, feldolgozásával, nyilvántartásukkal kapcsolatos igen széleskörű feladat-csoport, de folytathatnánk a sort a közéletben nélkülözhetetlen igazolási, azonosítási tevékenységgel, amely okmányok, igazolványok a hivatalok okirat kibocsátásában manifesztálódik vagy a közérdekűség érvényesítése érdekében végzett engedélyezési, ellenőrzési, felügyeleti tevékenységgel. Az önkormányzati törvény az anyagi, szociális, kulturális, oktatási szolgáltatások fontosságát hangsúlyozva a közszolgáltatások leszűkített felfogását érvényesíti.

Az anyagi, szociális, kulturális, településfejlesztési közszolgáltatások teljes körű teljesítése az önkormányzatok többsége számára megoldhatatlan feladatot jelentene. Gondoljunk arra, hogy a helyi tömegközlekedés biztosítása milyen jelentős anyagi erőforrást igényelne, nemcsak a kis- és nagyközségek, hanem a kis városok számára is irreális lenne előírni. Ugyanez a helyzet a tudományos tevékenység támogatásával stb. Vannak ugyanakkor olyan közszolgáltatások, amelyeket az önkormányzatoknak minden körülmények között teljesíteni kell, ezek nélkül nem beszélhetünk önkormányzatiságról. A helyi önkormányzatok mozgási szabadsága ezért két irányú: egyfelől bizonyos **alapellátásokról kötelesek** gondoskodni, másfelől a fentiekben vázolt, nem teljes körű közszolgáltatások közül a lakosság igényei alapján, anyagi lehetőségeitől függően **szabadon dönt** arról, hogy mely feladatokat, milyen mértékben és módon lát el. A kötelező és a mérlegelhető közszolgáltatási kör összefügg egymással, a mérlegelési lehetőség ugyanis csupán a kötelezően túlmenő szolgáltatások esetében áll fenn. A kötelező alapellátáshoz tartozik az egészséges ivóvíz ellátásról, az alapfokú oktatásról, az egészségügyi és szociális alapellátásról, a közvilágításról való gondoskodás, a köztemető fenntartása. Jeleznünk kell, hogy a kötelező alapellátásról való gondoskodás és mértéke kötelezően előírt ugyan, de formájának megválasztásában már szabadságot élveznek az önkormányzatok.

A közszolgáltatásokról ugyanis többféleképpen lehetséges gondoskodni. A képviselő-testület létrehozhat olyan intézményt, vállalatot (pl. általános iskolát létesít, kenyérgyárat) amely révén közszolgáltatási kötelezettségének eleget tesz. Lehetőség van arra, hogy közösen tartson fenn intézményt, vállalatot más önkormányzattal közös kötelezettségük teljesítésére. Előfordul, hogy az önkormányzat ellenszolgáltatás fejében, a ráeső költségek átvállalásával köt megállapodást másik önkormányzattal pl. általános iskolai közszolgáltatás ellátására. Gyakori módja a szolgáltatási kötelezettség ellátásának továbbá a versenytárgyalás után és alapján kötött megbízási szerződés külső vállalkozóval. Hosszú ideje vita folyik arról, hogy a szolgáltatások teljesítésének melyik módja a legracionálisabb, legolcsóbb és legcélravezetőbb, a válasz korszakonként és országonként más és más. Amíg a nyolcvanas évek végéig Magyarországon a saját vagy közös intézmény létesítését preferálta a helyi igazgatás, addig napjainkban a kisserződések melletti érvek a leggyakoribbak. Valójában csak mélyebb és tárgyilagos elemzés dönti el a választás helyességét.

A közszolgáltatások egyre szűkülő körben **ingyenesen** vagy térítésmentesen illetik meg az igénybevevőket vagy ezek egy részét, más körben pedig kedvezményesen, a bekerülési költségen alul.

4.3.3.3. Az önkormányzatok igazgatási feladatai

Az önkormányzatok szolgáltatásai között külön helyet foglalnak el az igazgatási jellegűek. Mindegyik szolgáltatásnak vannak igazgatási elemei, vonatkozásai, hiszen semmilyen tudatosan megtervezett munka nem nélkülözheti a nyilvántartást, a pénzügyi, személyi feltételek biztosítását stb, találunk azonban olyanokat is, amelyekből hiányzik az anyagi természetű hasznosság, minden vonzat nélkül csupán a regisztrálást, valamely cselekmény engedélyezését, tiltását vagy tűrését, közösségellenes magatartás megbüntetését irányozzák elő. Ezeket nevezzük a szó szűkebb értelmében **igazgatási tevékenységnek**. Alig vonható kétségbe nélkülözhetetlenségük, a közösségi béke és harmónia biztosításához, a személyi integritás védelméhez, az alapjogok érvényesüléséhez egyaránt szükséges az ebben az értelemben felfogott igazgatási tevékenység. Sajátossága e tevékenységnek, hogy főként az önkormányzatok jegyzői látják el, kivételesen kap szerepet a képviselő testület és a polgármester. Ebben a tekintetben tehát a jegyző (főjegyző) az első számú felhatalmazott, kivételesen a polgármesteri hivatal valamelyik tisztviselője.

A szűkebb értelemben vett igazgatás további jellegzetessége, hogy végzésének módjai jogszabályban egészen pontosan meghatározottak. Az államigazgatási eljárási törvény, valamint az u.n. különös eljárási jogszabályok írják le miként indulhat meg az államigazgatási vagy hatósági ügy, milyen szakaszai lehetnek, milyen formai követelményeknek kell megfelelnie a döntést tartalmazó határozatnak, milyen szervhez lehet fordulni a nem-tetsző döntések esetében, milyen időtartam alatt kell az ügyet befejezni stb. Ilyen részletezéssel az anyagi szolgáltatási kötelezettségek esetében nem találkozunk, érthetően, hiszen pl. a községi, városi csatornahálózat kiépítésének technológiája, ütemezése a pénzügyi feltételektől, a terepviszonyoktól, a vízfogyasztás mértékétől és sok más olyan körülménytől függ, amelyeket jogszabályok képtelenek teljes összetettségükben figyelembe venni.

A hatósági igazgatás viseli magán legláthatóbban a közigazgatás tipikusnak nevezhető jeleit (kikényszeríthetőség, erőszak-alkalmazás) ezért tudatosan törekszenek kivételes esetekre korlátozni az önkormányzatokhoz való telepítését. Ennek oka részben a speciális szakmai felkészültség elégtelensége az önkormányzatoknál, részben az egységesség szempontjának érvényesítési szükségessége. Hozzá kell azonban tenni az előző okokhoz az önkormányzatok idegenkedését is olyan feladatoktól, amelyek a lakossággal való kapcsolataikat ronthatják. A bírságolás, erőszakolt kötelezés valaminek az elvégzésére nem sorolható a népszerű feladatok körébe, ezért az önkormányzatok sem szívesen vállalkoznak ellátásukra.

Ezért nálunk, csakúgy, mint a világ legtöbb országában olyan munkamegosztás alakult ki, amelyben az önkormányzatok főként az anyagi szolgáltatások megszervezését végzik, a dekoncentrált szervek pedig – mivel számukra a lakossági szimpátia elnyerése nem mindenek feletti – a hatósági igazgatás megbízottjai. Amikor az önkormányzat mégis hatósági ügyek intézésére kap törvényben vagy kormányrendeletben megfogalmazott megbízást az önkormányzati hierarchia általános szabályai ezekben az ügyekben nem érvényesülnek. A jegyzőt, aki általában felhatalmazottja a hatósági ügyek intézésének e tekintetben nem utasíthatja sem a polgármester, sem a képviselőtestület, az e körben hozott döntéseit nem vizsgálhatja felül. Ugyanez a helyzet, ha – ezek már atipikus esetek – a polgármester vagy ügyintéző kap felhatalmazást hatósági ügyek intézésére.

ELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK

1. Mit jelent a monolitikus végrehajtó hatalom?
2. Mit jelent a duális végrehajtó hatalom?
3. Milyen szintjei vannak a központi igazgatásnak?
4. Sorolja fel az elsődleges koordináció szükségességének okait!
5. Mi a kormány hármass szerepe?
6. Mi az azonosság a minisztériumok és a főhatóságok között?
7. Mi jellemzi a klasszikus minisztériumi struktúrát?
8. Mi jellemzi a svéd minisztériumi modellt?
9. Mi a különbség a politikai államtitkár és a közigazgatási államtitkár között?
10. Milyen elnevezése lehet egy főhatóságnak?
11. Melyik törvény állította fel az első kormányt („független felelős minisztériumot”)?
12. Milyen fő funkciókat lát el a Miniszterelnöki Hivatal?
13. A decentralizációnak milyen fő modelljei vannak?
14. Mit jelent a dekoncentráció?
15. A dekoncentrált szervezeteknek milyen csoportjai vannak?
16. Melyek a megyei közigazgatási hivatalok fő jellemzői?
17. Milyen szervei vannak egy települési önkormányzatnak?
18. Milyen jogszabályt alkothat a képviselő-testület?
19. Melyek az önkormányzati alapjogok?
20. Milyen két fő csoportja van az önkormányzati feladatoknak?

A KÖZIGAZGATÁS FUNKCIÓI, FELADATAI

1. A közigazgatással foglalkozó tudományok a közigazgatás funkcióiról, feladatairól

1.1. Funkció, feladat fogalma, elhatárolása

A közigazgatás nem csak sajátos elvek alapján felépülő szervezetrendszer, hanem sajátos funkciókat teljesítő, feladatokat ellátó organizáció is. Ezért a közigazgatás alapintézményeinek bemutatása csonka lenne, ha erre nem térnénk ki.

A **közigazgatás funkciói** kifejezés értelmezése vitatott. Sokan a funkció fogalmát azonosítják a "feladat" fogalmával, a két szót azonos értelemben használják. A funkció, véleményünk szerint, általánosabb jellegű, szélesebb tartalmú fogalom, mint a feladat: **a szerv társadalmi rendeltetésének lényegét** határozza meg. A **feladat** ehhez képest **konkrétabb teendőket** jelöl, a funkciók ellátásához szükséges teendőket. A közigazgatás funkciói, látni fogjuk, alig egynéhányak, feladatai szinte számtalanok. A funkciók szinte változatlanok, mivel a közigazgatás társadalmi rendeltetése ugyanaz, a feladatok a társadalmi szükségletek változásaival együtt változnak, egyes feladatok megszűnnek, mások lépnek be helyükre. A feladatok nemcsak változnak, hanem bővülnek is, ugyanazokat a funkciókat a közigazgatás egyre több feladat ellátásával teljesíti. Két sajátosság figyelhető meg: a közigazgatás feladatává válik azoknak a társadalmi szükségleteknek a kielégítéséről való gondoskodás, az ún. társadalmi szolgáltatás megszervezése, amelynek teljesítéséből közvetlen gazdasági haszon rendszerint nem származik. Az oktatási, közegészségügyi, honvédelmi feladatok mellett ilyenek számít a szociális gondoskodás, a közúti hálózat fejlesztése és fenntartása, az alapkutatások finanszírozása, s még hosszasan folytathatnánk a felsorolást. A közigazgatás funkciói minden államban és majd minden időben ugyanazok, a feladatok ezzel szemben országonként és korszakonként változnak. Valamely állam jellegét nem funkcióival, hanem feladataival jellemezhetjük.

A másik sajátosság a feladatok **heterogenitása**. A közigazgatás feladatai közé tartozik jellegében teljesen eltérő tevékenységek megszervezése, hogy csak néhány példát említsünk: a lelki sérültek rehabilitációjának megszervezése, a kenyér árának meghatározása, a repülőterek fenntartásának, fejlesztésének megszervezése, utca nevek adományozása stb. E heterogén feladatok **volumene** is óriási. A közigazgatás tevékenységét mérni igen nehezen tudjuk, az egyetlen objektív mutatószám az iktatott ügyek, ezek rendszerint az ún. hatósági ügyek száma. Magyarországon az utóbbi években a helyi igazgatási szervek ügyiratforgalma meghaladja a tízmilliót. Ennek ellátásához természetesen nagy létszámú szervezet szükséges.

1.2. A végrehajtó funkció (jogtudományi és politikatudományi megközelítés)

A politika és jogtudomány klasszikus, lényegében máig is elfogadottnak tekinthető meghatározása szerint a közigazgatás funkciója **a végrehajtás**. A jog- és a politikatudománynak a közigazgatás szervezetéről adott megállapításaira visszautalva itt is azt emelnénk ki, hogy a szóban forgó tudományos irányzat elsősorban azt kutatja, hogy a közigazgatásnak a többi állami szervtípushoz képest mi a sajátossága. S ha a képviselői szervek legfontosabb funkciója **törvények** megalkotása, a bíróságé az **igazságszolgáltatás**, a

közigazgatásé nem lehet más, mint a **törvények végrehajtása**, vagyis a törvényben meghatározott feladatok elvégzése.

1.2.1. A végrehajtó funkció értelmezése

A végrehajtás szónak kétféle értelmezése ismeretes. Az **első** – ez az alkotmányjog, a politika-tudomány felfogása – a politikai szervek által hozott döntések realizálását, valamint konkrét feladatokhoz adaptálását tekinti végrehajtásnak. A végrehajtás tartalmába beletartozik a szükséges eszközök kiválasztása, a várható akadályok feltárása. A közigazgatásnak a végrehajtást a politikai akarathoz hűségesen igazodva kell elvégezni, a gyakorlatban azonban nem ritkán előfordul, hogy átértelmezi a körülmények szorító hatására hivatkozással.

Ebben a felfogásban további magyarázatra szorul a politikai döntéseket hozó szervek fogalmának tartalma, annak megjelölése: pontosan kinek, milyen szervnek a döntését kell végrehajtani a közigazgatásnak? Az államok politikai – alkotmányos berendezkedésétől függ a válasz. A prezidenciális köztársaságokban, különösen az Egyesült Államokban a közigazgatásra kötelező döntések zömét az elnök hozza, a Kongresszus közvetlen ráhatási, ellenőrzési lehetősége viszonylag csekély. A közigazgatás autonómiája a végrehajtásban sokkal jelentősebb a parlamenti köztársaságokban, ahol a politikai döntések megoszlanak a parlament és a kormány között, a közigazgatás lavírozási lehetőségeit növelve.

A végrehajtásnak **másik** értelmezésével közigazgatás-jogi munkákban találkozhatunk. Ezekben a végrehajtás a kényszeralkalmazás szinonimájaként jelenik meg, amelynek igénybevételére akkor kerül sor, ha valamilyen közigazgatási döntést az érintett nem akar elfogadni, teljesíteni. Könyvünkben a végrehajtás első értelmezését vesszük alapul, elsőként azt jelezve, hogy az eddig megadott túl általános fogalmát három, konkrétabb tartalmú **feladatra** bonthatjuk fel: a **jogalkotóira**, a **jogalkalmazóira** és a **szervezőire**.

1.2.2. A jogalkotói feladat

A mindenkire kötelező általános szabályok megalkotásának feladata a modern államokban eredetileg a parlamentekhez tartozott. A parlamentek azonban kezdetektől fogva megengedték, hogy a közigazgatás rendelkezzen olyan szabályalkotási joggal, amely saját maga belső működésére vonatkozik. A körlevelek, normatív utasítások tartoznak ebbe a körbe. Ezen túlmenően a kormányok, majd a neki alárendelt közigazgatási szervek is felhatalmazást kaptak mindenkit kötelező szabályok megalkotására, a törvények részletezése, alkalmazhatósága tárgykörében. A kormányok, mint ritkán ülésező testületek alkalmatlanok ilyen szabályok megalkotására, holott a feladat nekik volt címezve, a közigazgatás szervei végezték helyettük. A parlamentek is képtelenek jogszabályalkotásra, a közigazgatás jogszabályalkotó tevékenysége ekként dominánssá vált, kettős irányban is: szinte egyedül készíti elő a kormány és a parlament által hozott jogszabályokat, másrészt ő maga hoz egyre több általa előkészített törvények részletezésére jogszabályokat. A világ minden országában legalább négyszer-öttször több a közigazgatás által évente meghozott jogszabályok száma a törvényeknél.

Az első világháború idején, először, majd később szinte megszakítás nélkül az európai parlamentáris köztársaságok kormányai felhatalmazást kaptak olyan rendeletek alkotására,

amelyekkel törvényeket is módosíthattak, vagyis a végrehajtó hatalom jogalkotási funkcióját felemelték parlamenti, törvényhozói szintre.

A közigazgatási jogalkotói hatalom növekedése 1958-ban tetőződött Franciaországban. Az akkori alkotmánymódosítás a jogalkotói jogkört megosztotta a parlament és a kormány között, vagyis megszüntette a parlament korlátlan jogalkotási jogát. A parlament csak az alkotmányban megnevezett tárgykörökben hozhat törvényt, minden más kérdésben a kormányé a jogalkotási jogkör. Ily módon, mivel számos kérdésben nincs törvény a kormány, mint a közigazgatás legfelsőbb szerve egy szintre került a képviseleti szervvel.

Angliában a közigazgatási jogalkotás növekedése szintén megfigyelhető, annak ellenére, hogy a parlamenti szuverenitás eszméje ennek hosszú ideig útját állta. A 19. század végétől azonban a parlament egyre több esetben engedélyezte „átruházott törvényhozás” gyakorlását, s már 1891-ben úgy becsülték, hogy a közigazgatás kétszer több jogszabályt bocsát ki, mint a parlament. Mára az arány jóval nagyobb a közigazgatás javára, addig azonban Angliában nem jutottak, hogy a parlament jogalkotási hatáskörét bármilyen tekintetben korlátozták volna, Franciaországgal ellentétben.

Az amerikai fejlődés hasonló az angolhoz: a Kongresszus olyan törvényeket hoz, „standartokat”, amelyeket felhatalmazással a közigazgatás különböző szervei tesznek alkalmazhatóvá. Ezen túl a közigazgatás szervei széleskörű saját jogalkotási hatáskörrel is rendelkeznek.

Magyarországon a közigazgatás jogalkotói hatásköre minden irányban növekedett. Monopol jogot szerzett a törvények életbeléptetéséhez, alkalmazásához szükséges szabályok, a végrehajtási rendeletek megalkotására, semmilyen más szerv ilyen feladatot nem láthat el. Belső szabályrendelet-alkotási lehetősége széleskörű, normatív utasításokat, körleveleket, jogi iránymutatásokat bocsáthat ki, amelyek alárendelt szerveik, alkalmazottaik számára kötelező. S végül a legfontosabb: ha korlátozott formában is, de rendelkezik az eddig átruházott törvényhozásnak nevezett jogkörrel; felhatalmazással feladatkörében olyan kérdéseket is szabályozhat, amelyeket általában törvényekkel szokásos tenni.

Ami pedig a mindenfajta jogszabály előkészítését illeti: közigazgatás nélkül Magyarországon jogszabály nem születik. A jogszabályalkotás bármelyik fentebb vázolt formájában nem egyformán vesz részt a közigazgatás. A központi szerveket nagyobb mértékben terheli mint a helyieket, a központi szervek közül legjobban a tulajdonképpen ebből a célból fenntartott igazságügyi tárcát a leginkább, kevésbé a honvédelmi, külügyi kérdésekkel foglalkozó minisztériumokat.

1.2.3. A jogalkalmazói feladat

A jogalkalmazás, vagyis az általános tartalmú jogszabályoknak konkrét, egyedi esetekben való alkalmazása, a közigazgatás legnagyobb volumenű feladata jogi szemszögből. Hosszú ideig, amint erről már szó volt, a közigazgatás fő feladatának a jog realizálását tartották; a múlt századi jogállam konstrukció lényege éppen az az elv, hogy a közigazgatás csak azt teheti, amit a jog előír számára, s azt is csak úgy, ahogy a jog megengedi. Ez a felfogás passzív szerepre kárhoztatja a közigazgatást, megtilt minden kezdeményezést. A közigazgatás egyre növekvő szerepe, a társadalmi viszonyok formálásában való aktív közreműködése elfogadhatatlanná teszi a közigazgatás funkciójának ilyenén értelmezését, ma csak a funkció egyik elemének tartjuk a jogalkalmazást.

A közigazgatás jogalkalmazási feladata hasonló, sőt némely esetben teljesen megegyező a bíróságok jogalkalmazási funkciójával. Megtaláljuk a közigazgatási

jogalkalmazásban a polgári perek analógiáját, vagyis azokat az eseteket, amikor egymással vagyoni vitában álló felek között tesz igazságot a közigazgatás (pl. birtokháborítás). A szabálysértési eljárásban a közigazgatás ugyanazt a feladatot látja el, mint a büntető bíróság: jogszabály által tiltott cselekmény elkövetőjének bűnösségét kutatja, s ennek megállapítása után büntetést szab ki. Ezekben az esetekben csak mesterséges határokat állapít meg a jogtudomány a közigazgatási és bírósági jogalkalmazás között. (Ez többnyire vagyoni értékhatár egyes szabálysértési ügyekben, a társadalom kisebb fokú veszélyeztetése más szabálysértésekben. A határok mozgók, amit jelez az is, hogy ugyanazok az ügyek hol a bírósághoz, hol a közigazgatáshoz tartoznak.) **A közigazgatás jogalkalmazó tevékenysége** az esetek nagy részében azért mégis **jelentősen különbözik a bíróságétól**. A bírói jogalkalmazás ad hoc jellegű, amit azt jelenti, hogy ítélezése csak konkrét ügyre vonatkozik, s csak arra az egy esetre érvényes. Az pedig, hogy ítélezik-e, attól függ, hogy hozzáfordulnak-e a peres felek, vagy a vádemelésre jogosított személy, illetve szerv, azaz iniciatívája az ügy elindítására nincs, azaz a bíróságok passzív jogalkalmazók. A közigazgatás ezzel szemben az esetek többségében saját kezdeményezéssel teljesíti jogalkalmazási feladatait, azaz aktív jogalkalmazó. (Természetesen az érintettek kérelmére engedélyek, kedvezmények esetében is eljár.)

A bírói jogalkalmazást kivétel nélkül szakértők végzik, erre a feladatra kiképzett jogászok, a közigazgatási jogalkalmazás esetében ez nincs mindig így. A magyar közigazgatásban a jogalkalmazásra jogosult köztisztviselők 60 százaléka középiskolai végzettséggel rendelkezik, s a fennmaradó 40 százaléknak is csupán negyede rendelkezik felsőoktatásban szerzett jogalkalmazási ismeretekkel.

A jogalkalmazói tevékenység részaránya az összes tevékenységből a közigazgatási hierarchia legalsóbb fokozatán álló szervek esetében a legnagyobb, a magasabb szintek felé közelítve az arány egyre csökken.

A jog különbséget tesz a feladatok megvalósítását végző végrehajtás és a hatósági jogalkalmazás között. Az előzőnél a közigazgatási szerv feladatkörébe tartozó feladat (pl. általános iskolai oktatás feltételeinek biztosítása) végrehajtását látja el, általános jelleggel. A hatósági jogalkalmazás esetében a közigazgatás olyan személyre szóló ügyekre alkalmazza az általános szabályokat, amelyek alanyai nem tartoznak az irányítás körébe. (Példáknál maradva: kötelezi a szülőt gyermeke beíratására az általános iskolába.

1.2.4. Szervezési feladatok

A közigazgatás végrehajtó funkciója keretében végül - a politikai és jogi megközelítés szerint - **szervezési** feladatokat is ellát. A közigazgatásnak tulajdonképpen ez a legsajátosabb feladata. Montesquieu óta közismert az a meghatározás, hogy a közigazgatás olyan szervező tevékenység, amellyel az állam célkitűzéseit teljesíti. Ebben a feladatkörében szinte meghatározatlan számú résztvétekenyiséget lát el a közigazgatás: szervezi saját munkáját, üzemek létrehozását, a köz biztonságát, a vizek elosztását, a közoktatást, ünnepek megszervezését, évfordulók megünneplését stb. Ezzel a tevékenységével végzi az állam a társadalom anyagi, kulturális, szociális egészségügyi szükségleteinek kielégítését. Ebben a feladatkörében nem jogot alkalmaz, a jog számára csak a legszélsőbb határokat jelöli ki, melyek keretei között szabadon járhat el a közigazgatás. Nem véletlen, hogy éppen ez a tevékenysége a legmegfoghatatlanabb a jogtudomány számára. Mivel a szervező tevékenységnek csak néhány elemét szabályozza a jog, a jogtudomány csak ezek tartalmát elemzi.

2. Az igazgatástudomány a közigazgatás funkcióiról

2.1. Szervezés és POSDCORB

A **szervezés** mint sajátos tevékenység áll az igazgatástudomány érdeklődésének fókuszában. A közigazgatás - az igazgatástudomány szent - céltudatos szervező tevékenység, funkciói következésképp a szervezési teendőkből következnek. **Fayol** erről azt írja: "Az olyan óriási vállalatban, mint amilyen az állam, a felső vezetés főfunkciója szervező jellegű, aminek a közigazgatási akciók előkészítése, a végrehajtás felügyelete, az eredmények elemzése adja a tartalmát. Az akciók előkészítése nem más mint tervezés, a végrehajtás felügyelete parancsolással és egybehangolással egyenlő, az eredmények verifikálása pedig az ellenőrzés". Fayol szerint tehát a közigazgatás funkciói: a tervezés, a parancsolás, koordináció és ellenőrzés. Jóval ismertebb **Gulick** által kreált betűszó, a POSDCORB. Eszerint az igazgatás funkciói:

- a tervezés (angolul: Planning), vagyis a célkitűzés kidolgozása, s a módszerek meghatározása, amivel elérhető a cél;
- a szervezés (Organizing), vagyis a szervezeti struktúrának, annak tagozódásának meghatározása;
- a személyzeti ügyek (Staffing), vagyis a képzés, kiválasztás, a kedvező munkafeltételek megteremtése;
- az irányítás (Directing), vagyis a döntések meghozatalának folyamata, s a döntések formába öntése aszerint, hogy egyedi vagy általános érvényű döntésről van-e szó;
- az egybehangolás (Coordinating), a különböző egységek és munkafolyamatok közötti összhang és kapcsolat megteremtése;
- a jelentés (Reporting), vagyis a szükséges információk megszerzése, továbbítása;
- a költségvetés (Budgeting), vagyis a pénzügyi tervek elkészítése, a számvitel és a pénzügyek ellenőrzése.
- (Az angol szavak kezdőbetűinek egybeolvasásával kapjuk a POSDCORB betűszót).

A következőkben, az újabb szakirodalom leírások alapján részletesen elemezzük az igazgatástudománynak a közigazgatás funkcióiról tett megállapításait.

2.2. A tervezés

A tervezés lényege a jövőbeni lehetőségek és veszélyek felfedezése és a szükséges döntések meghozatala jelenben kihasználásukra vagy elhárításukra. A magyar közigazgatásnak negyven éven keresztül (1949-89) kulcsfeladata volt különösen a gazdaság fejlesztésének megtervezése, de a tervezés kiterjedt a társadalmi élet minden területére. A globális, mindenre kiterjedő tervezés abban a hitben készült, hogy a folyamatok előre láthatók, a spontaneitás, amely a tervgazdálkodással szemben álló piacgazdaság képében jelenik meg a társadalmi erőforrások óriási pazarlását eredményezi. A tervezés mellett is

válságba sodródott magyar társadalom – meggondolatlanul – úgy vélte a tervezés diszkretálódott, szabad teret kell teremteni a folyamatok szabad fejlődésének. A közigazgatásnak a tervezésre szakosodott központi szerve, a Tervhivatal, megszűnt, s megszűntek a különböző államigazgatási szervek tervezéssel foglalkozó egységei, s megszűnt maga a tudatos, érdemi tervező funkció.

Az országos méretű, hosszú távú tervezés néhány variációját, tudnunk kell, a második világháború időszaka óta a nyugat-európai országok többségében is alkalmazták. Természetesen a gazdasági tervezésnek nem azt a globális, kötelező formáját, amely a volt szocialista országok többségében volt használatos, a termelési eszközök zömének magántulajdona miatt ez szóba sem jöhetett. Lágyabb, puhább, rugalmasabb tervezési szisztémát alakítottak ki: Az **ajánló** jellegű tervek (Franciaország, Hollandia, Japán, Belgium, Nagy-Britannia) prioritásokat jelölnek meg, nem köteleznek senkit teljesítésükre. A **felvilágosító** jellegű tervek a fejlődés várható irányát jelzik, s azáltal befolyásolják az üzleti világ magatartását, hogy jelzik a fejlődés buktatóit, zsákutcait is.

A tudományos előrejelzés nem megérzésen vagy kívánságokon alapszik, a múlt és a jelen tanulságain figyelembe veszi más országok tanulságait is, tehát viszonylag magas megbízhatósági fokon határozza meg a jövő körvonalait. Az előrejelzéseknek két fő fajtája ismeretes: a felderítő és a normatív. A felderítő előrejelzés a mai tudásból, helyzetből indul ki, ennek alapján próbálja meghatározni mi várható a jövőben. A normatív előrejelzés a jövőből indul ki, a jövőben elért célokból (pl. a csecsemőhalandóság mértékének felére csökkentése 10 éven belül) a jelenig visszahaladva határozza meg az éves teendőket. A normatív előrejelzés tehát a kívánságot vetíti ki a jövőre, az elérni kívánt cél azonban nem önkényes, tetszés szerinti, mai ismereteink, eszközeink jövőbeni céljainkat determinálják.

A nyugat-európai országok közül Franciaország építette ki legdifferenciáltabban a tervezés szervezetét, alakította ki módszereit. 1946 óta működik Tervbizottság, 1947-től kezdve léptek hatályba az ötéves gazdasági tervek, 1955 óta a területfejlesztési tervek. A Tervbizottság 40 főből áll, a magántőke, az állami ipar, a mezőgazdaság, szállítás, a kormány képviselőiből. A terveket a parlament szavazza meg, a javaslatokat a Tervbizottság dolgozza ki, s egyben koordinálja a végrehajtást. A tervek ajánló jellegűek. A kormány eszközei azonban elég erősek ahhoz, hogy tervezési elképzeléseinek érvényt szerezzen. Mindenek előtt a beruházások révén, de a költségvetést is felhasználva. Hiteleket ad a terv célkitűzéseinek teljesítésében közreműködőknek, a pénzügyi kedvezmények (pl. adócsökkentés) szintén erre ösztönöznek.

Hazánkban a közigazgatás a területfejlesztés koncepciójának kidolgozásával és törvénybeiktatásával tért vissza a tervszerűség újraélesztéséhez. A területfejlesztés és területrendezés céljai összetettek, átfogja a szociális piacgazdaság erősödésének támogatását, az innováció fejlesztését, a társadalmi, gazdasági és környezeti céloknak megfelelő térbeli szerkezet kialakításának feladatát; a települési egységek, a fejlett és elmaradott térségek közötti különbség mérsékelését. A cél elérése érdekében fejlesztési koncepciók, programok és tervek készülnek. A területfejlesztési terveket az **Országgyűlés** fogadja el, végrehajtásáért a kormány felelős. Az Országos Területfejlesztési Tanács közreműködik a kormányzati feladatok ellátásában, s bizonyos kérdésekben dönt. A területfejlesztésnek és területrendezésnek helyi szervei is kiépültek: a megyei területfejlesztési tanácsok, a térségi fejlesztési tanácsok (pl. Balaton Fejlesztési Tanács), Regionális Fejlesztési Tanácsok, Kistérségi Fejlesztési Tanácsok.

Az utóbbi években lendületet vett a különböző (oktatási, egészségügy, innováció, mezőgazdaság) fejlesztési terveinek kidolgozása, várható, hogy a tudatosság, a megalapozottság mértéke ezáltal jelentősen növekszik a közigazgatás egészében.

2.3. A döntés

2.3.1. A döntés fogalma, a közigazgatási döntések sajátosságai, kategóriái.

A döntés, a döntéshozatal a közigazgatás leggyakoribb tevékenysége, tulajdonképpen minden cselekvése döntéshozatalnak is felfogható: dönt a munkaidő meghatározásáról, az érkező iratok iktatásának konkrét módjáról, a kérelem teljesítéséről vagy elutasításáról, az adó mértékéről, stb. stb. Nem véletlen, hogy a közigazgatással másfél évszázada foglalkozó jogdogmatika az aktustan és eljárásjog keretében oly nagy figyelmet fordított a helyes, megalapozott, jogszerű döntés, amit a jogi terminológia határozatnak, végzésnek, ítéletnek stb. nevez feltételeinek kidolgozására, valamint a döntések csoportosítására. Ezek az elemzések azonban nem adnak választ arra a kérdésre, hogy mi a döntés, hogyan születik.

A közigazgatási döntések mélyebb elemzését a **döntéstudomány** keretében először az igazgatástudomány egyoldalú vizsgálati módszereit bírálva a pszichológia végezte el, Herbert A. **Simon** úttörő munkásságára építve, amit később az igazgatástudomány is inkorporált ismeretanyagába.

A döntés meghozatalakor a döntéshozó mérlegeli az előtte álló, számára ismeretes cselekvések összességét, s azok közül választ. A döntés tehát **választás** a lehetőségek közül, a döntésben preferencia fejeződik ki egy lehetőség javára, más lehetőségekkel szemben. A döntések **tény- és értékelemek** kombinációjából áll össze. Amikor egy közigazgatási szerv új út építését határozza el, tényelemként a burkolóanyagok tartósságát, az út forgalmi kapacitását, a költségeket stb. veszi figyelembe; értékelemként pedig pl. a közlekedés biztonságát, az útvezetés változatosságát, a környezet védelmét.

A közigazgatásban született döntések **sajátosságai** közül a kollegialitást, a koherenciát, az autoritást és a formalizmust említjük meg.

A közigazgatási döntés olyan összetett eljárás eredménye, amelyben számos közreműködő vesz részt, ezért nevezhetjük a közigazgatási döntéseket **kollegiális** döntéseknek. Igaz ez még akkor is, ha a jog formalista megközelítéssel a döntéseket egyedinek, a döntést aláíró tevékenységének nyilvánítja. A közigazgatás valóságában a döntések a szervezet összes illetékes elemének együttes tevékenységeként születik meg, a döntések megalapozásához, a tévedések elkerüléséhez szükséges a koncentrált szervezeti együttműködés. A döntést a közigazgatás hozza, ebből a szempontból anonimnak tekinthető, a jelentős közigazgatási döntések mind ilyenek, az aláíró, a személyzet változásával a döntések nem veszítik el érvényességüket. A személytelenség teszi védetté a köztisztviselőt a külső támadásokkal szemben: szervezete vállal felelősséget a döntésekért. Nyilvánvaló, hogy a közigazgatási döntésnek ez a jellegzetessége megnehezíti a személyi felelősség megállapítását is.

A közérdek érvényesítésének szükségessége a közigazgatás döntéseivel szemben a múlt, a jelen és a jövő egybehangolását, **koherenciáját** követeli meg. A közigazgatás a politika egységének és folytatóságosságának a legfontosabb biztosítója. Jelentős, több éves, értékes politikai programok, gondoljunk népegészségügyi, környezetvédelmi, iparfejlesztési elképzelésekre, tervekre, megvalósítását az állandóan változó politikai környezetben a stabil közigazgatás garantálja.

A közigazgatási döntés kötelező jellege, **autoritása** abban nyilvánul meg, hogy azt el kell fogadja a közigazgatási szerv minden alkalmazottja, akkor is, ha nem ért egyet tartalmával, s ezen túlmenően mindenki más, közigazgatási szervén kívüli személy vagy szerv magatartásának, döntésének alapjául szolgál. A belső engedelmességi kötelesség a

közigazgatási szervezet hierarchikus felépítéséből következik: a hierarchia magasabb fokán álló szerv vagy személy az alsóbb fokúakat utasíthatja. A külsők engedelmisségét pedig a közigazgatás közhatalmi jogosítványából származtathatjuk, a közérdek érvényesítése érdekében a közigazgatás a kényszerítés eszközeivel is élhet. Amíg a belső engedelmisségi kötelezettség minden szervezetben érvényesül, a külső autoritási jelleg csak a közigazgatás szerveinek döntéseire tapad.

A közigazgatás döntéseit csak az előírt módon, az előírt tartalommal hozhatja, a közigazgatási döntések tehát **formalizáltak**. A formalizáltság mértéke a döntés céljától, tartalmától függően különböző lehet, az egyik szélső határ a teljes mértékben beszabályozott döntés és döntéshozatali mód, amikor is a döntéshozónak nincs választási lehetősége, egy döntést hozhat, egyféleképpen. A másik szélsőséges határ a választás teljes mértékű kötetlensége, szabadsága. A jogtudomány a kötött és kötetlen megkülönböztetést használja, a teljesen szabad döntésre a diszrecionálás, szabad belátáson alapuló fogalmakat.

A formalizmus hasznát különösképpen az állampolgárok és szervezeteik látják, a döntés nem lehet tetszőleges, védelmet élveznek az esetleges igazgatási önkénnyel szemben. A formalizmus biztosítja a közigazgatási gépezet jó működésének alapjait, előírja a döntés meghozatalához szükséges információk beszerzésének kereteit, a figyelembe veendő körülményeket, az alkalmazandó, érvényesítendő elveket. Lehetetlen minden tisztviselőtől megkövetelni, hogy találja ki minden ügyben a jó döntés meghozatalához szükséges feltételeket, az előírt formák betartása vezeti rá, kötelezően, a döntéshozót a helyes útra, a formalizmus betartása révén válik lehetségessé a rutinszerű döntéshozatal.

Magyarországon a döntések meghozatalának feltételeit, formáit az eljárási törvények tartalmazzák, más országokban a közigazgatási bíróságok alakító szerepe jelentősebb.

A döntések **osztályozása** sokféle szempont figyelembe vételével történhet, számuk tetszés szerint szaporítható. A döntéshozó szerv működési területe alapján különbséget tehetünk országos, helyi jelentőségi döntések között, Tartalmuk alapján szociális, oktatási, közlekedési, kereskedelmi, honvédelmi stb. stb. döntéseket különböztethetünk meg. A tartalmi osztályozás másik lehetséges módja: a döntések egyik része az érintetteknek valamilyen jogot biztosít, másik része pedig valamilyen kötelezettség teljesítését várja el.

Simon a döntések két nagy típusát írja le: a programozott és a programozatlan döntések típusát. Az első döntésfajtát a rutin jellemzi, s az a felfogás, hogy nem kell minden alkalommal újból leírni az ugyanolyan jellegű ügyek eljárását, az ilyenek tömegesíthetők meghozataluk módját illetően.

A programozatlan döntésekben a rutin szempontja nem érvényesíthető, mert a döntés alapjául szolgáló ügy egyszer fordul elő vagy az egyébként sokszor előforduló ügycsoport konkrét fajtájában új elemek találhatók.

2.4. Az ellenőrzés

2.4.1. Az ellenőrzött és ellenőrző közigazgatás

Valamely feladat, munka megbízás megfigyelésére irányuló tevékenységet, ha annak célja a folyamat befejezésének regisztrálása, a folyamat eredményének a kitűzött célokkal való egybevetése, az eredményesség megállapítása – ellenőrzésnek nevezzük. A közigazgatás és az ellenőrzés összekapcsolása két megközelítésben található meg az igazgatás- és a politika tudományban. Az első, amely inkább a politológia nézőpontja, a közigazgatás ellenőrzöttsége kérdéskörébe helyezi az ellenőrzés különböző formáinak vizsgálatát. A közigazgatás demokratizmusa körében már érintett kérdést elemzi: gyakorol-e ellenőrzést a társadalom a közigazgatás fölött? A **politikai** természetű **ellenőrzést** az a szerv gyakorolja a

közigazgatás fölött, amely az alapvető jogszabályokat hozza, a törvényeket, s az ellenőrzés a törvények betartásának, végrehajtásának megállapítására irányul. Ennek a feladatnak a törvényhozás igen nehezen tud eleget tenni, nem csak az igazgatás széleskörű, nehezen áttekinthető tevékenysége miatt, hanem a feladat tömege miatt is. A törvényhozó szervnek hatalmas ellenőrző apparátusra lenne szüksége, ha ezt a feladatát érdemben akarná ellátni tulajdonképpen párhuzamos ellenőrzési szervezetre. A politikai ellenőrzés tehát a valóságban szűk körre korlátozódik.

Még mindig az első megközelítéshez tartozik a **közigazgatás bírói ellenőrzése**. Az állampolgár a neki nem tetsző közigazgatási döntéseket bíróság előtt megtámadhatja, kérheti az igazságszolgáltatás szervét annak megvizsgálására, ellenőrzésére, hogy betartotta-e a jogszabályok előírásait, a törvényességet. Ennek az ellenőrzésnek a hatékonysága szintén alacsony fokú. Az igazgatáson kívüli bíró győztesnek hozhatja ki az egyént a közérdeket képviselő közigazgatással szemben, az igazgatás így lehet jól ellenőrzött, de az ország rosszul igazgatott.

Az ellenőrzés másik – az igazgatás-tudomány által kidolgozott és vizsgált – megközelítése két irányú. Az egyik a közigazgatás saját maga által végzett, **belső ellenőrzését** helyezi a középpontba. A közigazgatás hierarchikusan felépített szervezetében a felettes szerv dominanciája abban tükröződik, hogy ellenőrizheti az alacsonyabb szinten elhelyezkedő szerveket. A belső ellenőrzés értékét csökkenti a közigazgatás szervei közötti szolidaritás, a feltárt hibák elrejtése vagy súlyának csökkentése az ellenőrző és ellenőrzött szerv közös érdeke a kívülről várható politikai, lakossági támadások elkerülése miatt. A belső kontrollban rejlő másik hiányosság: a legfelső szintek igazgatási ellenőrzése, ismét csak a hierarchia jellegéből következően, nem lehetséges.

A másik igazgatástudományi vizsgálati szempont a közigazgatás **külső ellenőrzésére** fókuszál. Ez a többi ellenőrzési módtól különbözik, míg az eddigieknél a közigazgatás ellenőrzöttsége a vizsgálat tárgya, a szóban forgó külső ellenőrzésnél a közigazgatási szervek állampolgárok és szerveik irányában gyakorolt ellenőrzése.

A továbbiakban a közigazgatás belső és külső ellenőrzését vizsgáljuk. Előzetesen azonban egy tartalmi elemeket is magában foglaló terminológiai jellegű kérdést szükséges tisztázni.

2.4.2. A belső ellenőrzés

A belső ellenőrzés a közigazgatás önkontrolja, önellenőrzése. Célja a közigazgatás normális működésének, szabályozásának, hatékonyságának biztosítása.

Elsőként tehát a szabályokhoz való kötöttség vizsgálata az ellenőrzés célja, az előírt jogok, köteleességek teljesítésének verifikálása, a jogszerűség mellett az ellenőrzés kiterjedhet a célszerűség, az opportunitás vizsgálatára is. Ennek elvégzéséhez nem elegendő a jogszabályok ismerete, szükséges az ellenőrzött tevékenység szakmai, esztétikai, szociológiai, társadalompolitikai vonzatainak feltárása és hasznosítása is. (Az új községi iskola felépítésének jogszerűségi ellenőrzésénél azt vizsgálják, hogy betartották-e az építési, oktatásszervezési jogi előírásokat, a célszerűségi ellenőrzés keretében az épület elhelyezését, stílusát, szükségességét, gazdaságosságát, hasznosságát vizsgálják.)

A közigazgatás belső, önellenőrzése önérdékből is történik, minden szervnek érdeke, hogy tevékenységét értékeljék, ezért kettős láncolat is kiépül a közigazgatás eme funkciójának ellátására. Az egyik a legbelsőbb ellenőrzési funkciókat ellátó, az adott hivatali **szervezeti egységen belül** található ellenőrzési szervezet. A nagyobb közigazgatási szerveken, minisztériumokon, országos főhatóságokon, többszáz főnyi alkalmazottal dolgozó

önkormányzatokon belül mindenhol találunk az adott hivatal tevékenységét figyelemmel kísérő, a vezető tevékenységét segítő belső ellenőrzési szervet. Tevékenységük főként a pénzügyi, számviteli, leltározási, nyilvántartási folyamatok szabályszerűségének a nyomon követésére terjed ki, de a szerv vezetője más feladatok ellenőrzésével is megbízhatja őket.

A szervezeten belüli ellenőrzés, amit szokásos **horizontális ellenőrzésnek** is nevezni, nem feltétlenül, s nem minden esetben az erre a célra létrehozott kisebb-nagyobb létszámú szervezeti egység feladata, annál is inkább, mert kisebb szervezetekben ellenőrzési egységet nem működtetnek. Kivétel nélkül megilleti azonban minden területen az ellenőrzés gyakorlásának joga a közigazgatási szerv vezetőjét, s e joggal élni köteles.

A belső önellenőrzés második formája, a **vertikális közigazgatási ellenőrzés** tipikusnak, közismertnek tekinthető, mivel ebben nyilvánul meg leglátványosabban szubordináció, az ellenőrzött alávetettsége, az ellenőrző superioritása. Itt arról van szó, hogy a fölöttes szerv a hierarchia alacsonyabb szintjén álló szervet megfigyelheti, tevékenységét elemezheti, hibáit korrigálhatja, értéktételeket nyilváníthat, nem tetszése esetén felelősöket nevezhet meg, jutalmazhatja és büntetheti, egyszóval ellenőrizheti.

Ez a fajta ellenőrzés a hierarchia rendjéhez igazodik: a **kormányok** tehát az ellenőrzés legmagasabb szintű szervei. A kormányok nem csupán a közigazgatás egészét ellenőrizhetik, hanem a legáltalánosabb, leggazdagabb tartalmú ellenőrzési lehetőséggel rendelkeznek. Bármilyen a decentralizáció mértéke a kormány rendelkezik a közigazgatás egésze fölött ellenőrzési joggal. A kormányok mellett, alatt – különböző szervezési megoldások mellett – belső ellenőrzést végző szervek, hivatalok, központi főhatóságok működnek, hol kizárólagos ellenőrzési feladatok ellátásával megbízva, hol egyéb kiegészítő tevékenységet is végezve.

A magyar kormányok mindegyike működtetett ellenőrzési feladatot ellátó hivatalt. Magyarországon az utóbbi 50 évben Állami Ellenőrző Központ, Állami Ellenőrzés Minisztériuma, majd Központi Népi Ellenőrzési Bizottság elnevezésű szerv működött, mindegyik országos hatáskörű államigazgatási szervként, a kormánynak alárendelten. Tevékenységük nem csupán az államigazgatási munka ellenőrzésére terjedt ki, hanem minden állami, társadalmi szerv törvényes működésének vizsgálatára is. 1989 után - vitathatóan – gyengítették a közigazgatás kormányzati kontrollját, a gyenge jogosítványokkal rendelkező, központi ellenőrzési munkát ellátó országgyűlési biztosok, nevükből kitűnően, nem a kormány kötelékébe tartoznak, feladatuk körük is szűkebb körű, helyi szerveik nincsenek. Ezzel együtt is találhatunk a kormány ellenőrzési tevékenységét gyakorló központi szerveket mindegyik 1990 után működő kormány mellett, 1995-2004 között például a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalt.

Kiemelkedő szerepe van az államigazgatás belső ellenőrzésében a **minisztériumoknak**, melyeknek mindegyikében működik ellenőrzési feladatokat ellátó szervezeti részleg. Példaként a Belügyminisztériumot említjük meg, amelynek ellenőrzési főosztálya a BM felügyelete alá tartozó bármely költségvetési szervnél végezhet költségvetési ellenőrzést. A BM Önkormányzati Hivatalának Önkormányzati Főosztálya figyelemmel kíséri és elemzi a helyi önkormányzatról szóló törvény hatályosulását, áttekinti a törvényességi ellenőrzés aktuális kérdéseit, a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok vezetőivel részt vesz a közigazgatási hivatalok komplex ellenőrzésében stb. Az említett közigazgatási hivatalok vezetői törvényességi ellenőrzést végezhetnek az önkormányzatoknál, a megyei dekoncentrált szerveket személyzeti, gazdálkodási, jogszerűségi, ügyirat-kezelési, adatvédelmi, informatikai kérdésekben egyaránt kontrollálhatják.

2.4.3. A külső ellenőrzés

A közigazgatást nem csupán ellenőrzik, nem csak ellenőrzi önmagát, hanem ő is ellenőrzi a szervezeti rendjén kívül álló gazdálkodó, szolgáltatást végző szerveket, állampolgárokat, tömören fogalmazva: nem csak a társadalom ellenőrzi a közigazgatást, hanem a közigazgatás is ellenőrzi a társadalmat. A közigazgatás által végzett külső ellenőrzésnek igen sok fajtája, formája ismeretes, közös bennük a cél: az előírások, jogszabályok követésének, megtartásának vizsgálata. E széles tartalmú célkitűzésből következően alig van olyan közigazgatási tevékenység, amelynek ne lenne ellenőrzési eleme is. Minden kérelem átvételekor, bírálata előtt vizsgálni kell, ellenőrizni a kérelem indokoltságát, az adatok helyességét, valóságát. Az engedélyek kibocsátása után az előírt feltételek betartását szintén szükséges ellenőrizni: az építési engedélyektől való eltérés különböző szankciók kiszabását eredményezi.

A közigazgatási szervek szinte mindegyike végez tehát külső ellenőrzési tevékenységet, minden államban, így a magyarban is, vannak azonban olyan közigazgatási szervek, amelyek **fő feladata** a külső ellenőrzés végzése. Ilyenek Magyarországon mindenek előtt a **felügyelőségeknek**, felügyeleteknek, főfelügyeleteknek nevezett szervek láncolata. E szervek miniszteri irányítással működnek, miniszterük tevékenységét segítik szakterületükön végzett ellenőrzéssel. Ismét csak példaként idézünk néhány felügyeleti szervet, s annak ellenőrző tevékenységét. A **Szerencsejáték Felügyelet** feladata a szerencsejáték-szervezésre vonatkozó kérelem alapján engedélyek kiadása, az engedélyben foglaltak betartásának ellenőrzése. Ennek keretében a Felügyelet jogosult közterületen, illetve bármely, a közönség számára nyitva álló épületben ellenőrizni azt, hogy nem folyik-e ott törvénybe ütköző tevékenység. Az **Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség** az **Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat**, illetve területi szerveik ellenőrzik a munkáltatók biztonságos munkavégzéssel kapcsolatos feladatainak és kötelezettségeinek teljesítését. Ellenőrzésük keretében intézkedhetnek, felelősségre vonhatnak. Az **Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal** ellenőrzi a központi költségvetésbe, a Nyugdíjbiztosítási, az Egészségbiztosítási Alap javára teljesítendő kötelező befizetéseket, az adók megállapítását, beszedését, nyilvántartását, végrehajtását. A példákat hosszasan folytathatnánk, az eddigiek is igazolják azonban, hogy a közigazgatási feladatok körében igen jelentős helyet foglal el a külső ellenőrzés.

Külön kiemelés érdemel a közigazgatási eljárási törvényben rögzített 8 paragrafus, amely a külső ellenőrzés, ahogy a törvény nevezi: **hatósági ellenőrzés szabályait** tartalmazza.

A törvény meghatározza a külső ellenőrzés lehetséges időpontját (munkanapokon 8-20 óra között), a helyszíni ellenőrzést végző jogosultságait (az ellenőrzéshez szükséges területre, építménybe beléphet, az ellenőrzés tárgyával összefüggő bármely iratot, hatósági igazolványt, bizonyítványt, engedélyt, tárgyat vagy munkafolyamatot megvizsgálhat, az ügyféltől vagy képviselőjétől, továbbá az ellenőrzés helyszínén tartózkodó bármely más személytől adatot és tájékoztatást kérhet, az ügyfelet nyilatkozat tételére hívhatja fel, a helyszínről, a megsejmelített tárgyakról, folyamatokról kép- és hangfelvételt készíthet, továbbá egyéb bizonyítást folytathat le, s ha szükséges az iratokat és a tárgyi bizonyítékokat lefolytathatja) s azokat a lépéseket, amelyeket az ellenőrző a jogszabálysértés megállapítása esetén tehet (felszólít megszüntetésre, eljárást indít, megkeresi az intézkedésre jogosult hatóságot, fegyelmi, szabálysértési, büntető-, polgári eljárást kezdeményez).

2.5. A finanszírozás

A közigazgatás egyik legfontosabb feladata a közösségi feladatok ellátásához szükséges pénzeszközök begyűjtése és optimális felhasználása. Ezt a feladatot a közigazgatás a **költségvetés** előkészítése, felhasználása és a felhasználás ellenőrzése keretében látja el.

A költségvetés igazgatási felelősségét minden országban a végrehajtó hatalom feje vagy a kormány viseli. A közvetlen felelősség általában külön erre a célra létrehozott költségvetési hivatalt terheli. A költségvetési hivatalok vagy közvetlenül a végrehajtó hatalom vezetője alá tartoznak, ez a helyzet az Egyesült Államokban, vagy a pénzügyminiszter alá, mint Magyarországon, ahol e szervet **Kincstárnak** nevezik. A pénzügyminiszter túlsúlya a többi miniszterrel szemben költségvetési szerepköréből adódik.

A költségvetés igazgatási teendői három szakaszra bonthatók. Az első fázis az előző évi költségvetés elemzése, tapasztalatainak feltárása. A második szakaszban a miniszterek, országos szervek vezetői megfogalmazzák feladataik ellátásához szükséges költségvetési források nagyságát. A pénzügyminiszter a kormány által megállapított prioritások figyelembe vételével koordinálja és harmonizálja a költségvetési elképzeléseket. A harmadik szakaszban a kormány véglegesíti a tervezetet, s azt a parlamentnek benyújtja, pontosan meghatározva a bevételeket és kiadásokat.

Magyarországon az államháztartásról szóló törvény (1992.évi XXXVIII.tv.) szabályozza részleteiben a közigazgatási szervek költségvetési teendőit.

ELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK

1. Mi a különbség a funkció és a feladat között?
2. Mi a különbség a közigazgatási és a bírói jogalkalmazás között?
3. Mi a különbség a végrehajtás és a hatósági jogalkalmazás között?
4. Milyen funkciókat takar a POSDCORB betűszó?
5. Milyen sajátosságai vannak a közigazgatásban született döntéseknek?
6. Hogyan lehet csoportosítani a döntéseket?
7. Mit jelent a politikai ellenőrzés?
8. Mit jelent a közigazgatás bírói ellenőrzése?
9. Hogyan határozható meg a belső ellenőrzés?
10. Mit jelent a külső ellenőrzés?

SZAMEL KATALIN: KÖZIGAZGATÁSI AKTUSOK

Bevezetés

A közigazgatás működése során számos különféle jellegű cselekvést végez. Tevékenységének lényegi elemét a társadalom irányában végzett szervező jellegű tevékenység adja, amelyet jogi keretek között végez, de nem minden esetben kifejezetten azért, hogy e cselekvéseivel jogokat vagy kötelezettségeket állapítson meg. **Azokat a cselekvéseit, amelyeket kifejezetten azzal a szándékkal végez, hogy jogosultságokat illetve kötelezettségeket állapítson meg, aktusoknak nevezzük.**

Az aktus szó etimológiája szerint görög eredetű, és cselekedetet jelent. A jogi értelmét azonban latin közvetítéssel nyerte el, s mint ilyen minden jogi hatású bírósági, de bíróságon kívüli cselekményt is jelent, mi több az angol „Act” szó is erre a töre vezethető vissza, ami a jogalkotási cselekményeket jelenti. A közigazgatásban pedig normatív aktusoknak nevezzük ezeket.

Az aktustan kidolgozása arra az időre vezethető vissza, amikor a közigazgatási jog dogmatikája épp még csak kialakulóban volt. Otto Mayer tevékenysége az aktustan kidolgozásában meghatározó volt. A polgári magyar közigazgatás-tudományban viszonylag kevesen foglalkoztak a témával. Kmety Károly, Concha Győző, Tomcsányi Móricz és Jászi Viktor a kivételek közé tartoztak. Minthogy több kísérlet ellenére sem alakult ki elfogadható magyar megfelelője ennek a szakkifejezésnek (Concha és Tomcsányi „közigazgatási tényekként” jelölte meg őket, Jászi a közigazgatási jogcselekmények elnevezéssel próbálkozott) végük – közmegegyezés hiányában - maradt az aktus elnevezés. Madarász Tibor, aki manapság a téma legtöbbet citált mestere, ugyancsak aktusokként aposztrofálta a közigazgatás impérium birtokában végzett cselekvéseit

A francia irodalom máig sokat foglalkozik a közigazgatási aktusokkal, ennek legfőbb oka azonban az, hogy a francia jogrendben nincs közigazgatási eljárási törvény. A német, az olasz, és az osztrák irodalomhoz hasonlóan a magyar is mind a mai napig sokat foglalkozik az aktusokkal, a legtöbb közigazgatási tankönyv is, annak ellenére, hogy lényegében az aktusok tárgyalása során alig sikerül a közigazgatásról valamivel többet feltárni, mint amit a közigazgatási eljárási törvény taglalásakor amúgy is szükséges elmondani. Ezen az alapon egyes szerzők (ld. Tamás András) eljutnak egészen az aktustan létjogosultságának teljes tagadásáig, illetve annak megállapításáig, hogy e kategóriának csak mint jogtudomány(történeti) kategóriának van létjogosultsága. Hivatkozik arra, hogy az angolszász jogtudománynak és jogi gyakorlatnak egyáltalán nincs szüksége az közigazgatási aktusok alkalmazására, mégis jól működik.

Hajlunk arra, hogy az aktusok taglalását magunk is kissé anakronisztikusnak tartsuk, hisz a közigazgatási eljárás keretében az aktustan leglényegesebb kérdései visszaköszönnek...Mégis azt gondoljuk – a legújabb interpretációk fényében -, hogy a közigazgatási aktusok és a hatósági aktusok közé nem tehető egyenlőségjel...Vitatott ugyan, hogy a szabályalkotó cselekvések és az ügyvivő (irányítói, vezetői) cselekmények aktusok-e, mégis igaz, hogy ezek közigazgatási szerv cselekvései, amelyek jogosítanak és köteleznek. A normaalkotás estében az „impérium birtokában” sem kétséges. Az irányítói cselekvések estében sem, bár ennek során a közigazgatás cselekvése nem a közhatalom gyakorlása társadalom egyes tagjai felé.

Ha magyar közmegegyezés alapján kívánjuk definiálni a közigazgatási aktusokat, úgy az a következőképp hangzik: **A közigazgatás kifejezetten jogi hatás kiváltásra (jogosultságok, kötelezettségek keletkeztetésére, módosítására, megszüntetésére) irányuló impérium (közhatalom) birtokában végzett közigazgatási jogon alapuló jogi cselekvéseit nevezzük közigazgatási jogi aktusoknak.**

E definíció alapján kérdéses, hogy a nem közigazgatási szervek által hozott közigazgatási jellegű, és közigazgatási jog alapján hozott aktusokat hova soroljuk. Minthogy közigazgatási feladatot nem közigazgatási szervek is elláthatnak (közttestületek, kamarák, közintézetek) így az általuk kibocsátott aktusok közigazgatási aktusnak kell minősülnenek. (Erre utal az is, hogy e szervezetekre jogrendszerünk az eljárási törvény is kiterjesztette hatályát.)

Mielőtt a közigazgatási jogi aktusok különféle válfajainak ismertetésébe kezdenénk, fontos hogy az elhatárolást a nem jogi, illetve nem közigazgatási jogon alapuló cselekvésektől elvégezzük. Ez azért lényeges, mert más szabályok (pl. eljárási szabályok) szerint kell eljárni az egyik, illetve a másik esetben.

A közigazgatás által végzett nem közigazgatási aktusnak minősülő cselekvések

1. Nem közigazgatási jog alapján végzett aktus jellegű cselekvések

A közigazgatás jogi hatású cselekvései között vannak olyanok, amelyeket a közigazgatási szervek nem a közigazgatási jog alapján végeznek, hanem a polgári jog, a pénzügyi jog, a munkajog vagy akár a büntetőjog alapján. Ezek nem közigazgatási jogi aktusok.

- Nem közigazgatási jogi aktusok például a közigazgatási szervek működésének technikai feltételei biztosítása érdekében kötött **polgári jogi szerződések** (vásárlás, bérlet stb), hisz ezekre a polgári jog szabályai vonatkoznak.

- Lényegében a munkajog szabályai alapján történik a saját dolgozók alkalmazása. Annak ellenére, hogy a köztisztviselői szabályokat a közigazgatási jog keretében tárgyaljuk, ezek jellegüket tekintve mégis **munkajogi** és nem közigazgatási jogi **aktusok**.

- A közigazgatási szervek költségvetési finanszírozása **pénzügyi jogi** szabályok alapján történik.

- Ha közigazgatási szervek állapítják meg ellenőrzés során, hogy valamely szervezetnél bűncselekmény történt, s ennek alapján feljelentést tesznek, ez kétségtelenül jogi hatású cselekmény, ám a **büntetőjog** és nem a közigazgatási jog alapján.

2. Igazgatási cselekmények

Az igazgatási cselekmények közül azok, amelyek **nem kifelé ható**, tehát a társadalom szervezéséhez kapcsolódó **cselekmények**, nem aktus jellegűek. Ezek pl. döntés-előkészítő jellegűek, értekezletek, tanácskozások, vagy egyszerűen információk gyűjtése. Végül ezek is szabályozottak valamennyire, de lehet, hogy nem vonatkoznak rájuk publikus szabályok, ám itt közigazgatási jogi aktusokról azért nincs szó, mert ezek a cselekvések nem

jogi hatás kiváltására irányulnak, hanem azokhoz képest bár lényeges, ám mégiscsak legfeljebb eszköz jellegű cselekvések.

3. Regisztratív cselekmények

A nem aktus jellegű közigazgatási cselekvések körébe szokás sorolni a közigazgatás nyilvántartási, vagyis úgynevezett **regisztratív cselekményeit**. Számos nyilvántartás szükséges a közigazgatási munka végzéséhez. Ezek között vannak aktus jellegűek is, azok amelyek esetében a nyilvántartásba való bejegyzés jogot keletkeztet. Például az ügyvédi kamarai tagok névjegyzékébe való felvétel jogot keletkeztet ügyvédi gyakorlat folytatására, az onnan való törléssel pedig a jog megszűnik. Ez az eljárási törvény szabályai szerint aktus, jogot keletkeztet. Az ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzés viszont csak bizonyítja (még hozzá közhitelenen) a jogosultság fennálltát.

4. Reálcselekmények

A nem aktus jellegű cselekvések között szokás emlegetni a közigazgatás ún. **reálcselekményeit**. Természetesen jogi hatásuk e cselekményeknek is lehet, vagy hozzájárulhatnak ahhoz, hogy jóllehet nem kifejezetten erre irányulnak. Egyes felfogások a reálcselekmények fogalmát azonosítják a nem aktus-jellegű cselekvésekkel, valójában a reálcselekmények a nem jogi hatású cselekményeknek csak egyik válfaját jelentik. Azokat nevezetesen, amelyeket a közigazgatási szervek a döntések előkészítése, azok végrehajtásának ellenőrzése, irányított szervezetek instruálása, illetve tájékoztatása, továbbá annak érdekében végeznek, illetve amelyek célja egyértelműen az összehangolt, célra irányult működés biztosítása. Vagyis a reálcselekmények körében is több kategóriát különböztethetünk meg. Ezek:

- *Döntéselőkészítő cselekmények*

E cselekmények fontosak az aktusok meghozatala szempontjából, de nem azonosak magával a döntéssel., vagyis önmagukban nem idézik elő az aktus által célzott jogi hatást. A szervező vagy jogszabály előkészítő döntések előkészítése inkább tudományos, szociológiai, közgazdasági politológiai felkészültséget, elemzést igényel. Ez a fajta, stratégiai jelentőségű igazgatási munka alapvetően különbözik a hatósági jogalkalmazás körébe tartozó döntéselőkészítő cselekményektől, amelyek a tényállás megállapítására irányulnak, amelynek érdekében az eljáró szerv döntéselőkészítő eljárási cselekményeket végez (bizonyítékok összegyűjtése, rendszerezése, tervezetek elkészítése stb.)

- *Ellenőrzési cselekmények*

Az igazgatási munkához az ellenőrzés, vagyis a kitűzött feladatok megvalósulásnak nyomon követése szorosan hozzátartozik. A hierarchikus és a

hierarchián kívüli irányítási körébe tartozó ellenőrzés egyaránt reálcselekménynek minősül, mivel ennek eredménye nem jog keletkeztető, módosító illetve megszüntető jellegű. Az ellenőrzésekkel kapcsolatban egyedül a hatósági ellenőrzések minősülnek aktus jellegűnek, mivel itt az ellenőrzés nyomán (ha nem is keretében) a közigazgatási jog alanyainak jogaiban kötelezettségeiben változások állhatnak be.

- *Instruálási cselekmények*

Az irányítás részeként kerülhet sor ezen eszközök alkalmazására (pl. tevékenység céljának meghatározására, ösztönzésre, elvégzendő feladatokra való felkészítésre, oktatásra stb.)

- *Szervezési cselekmények*

Az igazgatási tevékenység jogilag legnehezebben megragadható teendői ezek, amelyek lényegében koordináció útján biztosítják, hogy a szervezet, illetve a szervezetrendszer a kitűzött célok megvalósítása irányában fejtsen ki hatását, vagyis összehangoltan működjék. A koordináció kötelezettség előírható jogilag, maga a folyamat azonban nélkülözi az aktus jelleget mindaddig amíg az együttműködési kötelezettség megszegése nem szankcionálható.

- *Tájékoztató cselekmények*

Mind a hatósági mind az irányítási munka fontos kelléke a tájékoztatás. Az irányításban a tájékoztatás kifejezetten nem jogi eszköz, amely végső soron az irányítottak információkkal való ellátását biztosítja. A tájékoztató cselekmények a hatósági munkában konkrétan is megjelennek akkor, amikor az eljárási szabályok kötelezik az eljáró hatóságokat arra, hogy az ügyfelet számára a jogaik érvényesítéséhez szükséges minden információt biztosítsanak, illetve számukra a szükséges felvilágosítást adják meg (kitanítási kötelezettség). Ezek elmulasztásának, vagy a téves tájékoztatásnak akár súlyos jogi következményei is lehetségesek, maga a tájékoztatás azonban nem jogi aktus.

5. Materiális cselekmények

Materiális cselekményeknek nevezzük a közigazgatás működésével kapcsolatos, az azok ellátását biztosító technikai feltételek megteremtésével és fenntartásával kapcsolatos feladatokat. Ezek tehát a szervezet működésének materiális feltételeit biztosítják (innen az elnevezés). Számos ilyen feladat van, csak példaképp, illetve a feladat jellegét érzékeltetendő említjük ezek közül az informatikai háttér biztosítását, a belső szociális jóléti szolgáltatásokat a köztisztviselők számára, vagy a gépjárművek rendelkezésre állását.

6.A közigazgatási aktusok fajtái, osztályozási szempontjai

a.) A legalapvetőbb osztályozási szempont szerint az aktusok között különbséget teszünk **a címzettek köre alapján**. E szempont alapján különböztetünk meg normatív és konkrét aktusokat.

- **A normatív aktusok** absztrakt és általános jelleggel állapítanak meg jogokat kötelezéseket, a címzettek szélesebb körét érintő módon. A kötelezettség vagy jogosultság itt tartós, folyamatos, vagy ismétlődő.
- **A konkrét aktusoknak** ezzel szemben mindig konkrétan meghatározott címzettje van, amelyet normatív aktus alapján általában egyedi aktussal közigazgatási szerv állapít meg. Ez utóbbiakat nevezzük jogalkalmazásos aktusoknak is.

b.) **A kibocsátó szerv hierarchikus helyzete** szerint.

Minthogy e szempont a hatáskörök elosztásának legfőbb rendező elve, ezen elv alapján oszlanak meg az első és másodfokon meghozott aktusok, és ez a rendező elv az irányítással kapcsolatos jogosítványok jogi rendezése során is.

c.) Fontos szempont az aktusok osztályozásánál, hogy **a kibocsátó milyen feladatkörben, illetve jogkörben bocsátja ki** az aktust.

Ezen az alapon különböztetünk meg **szabályozó, szolgálati vagy hatósági aktusokat**. E tekintetben a korábbi felfogáshoz képest változásnak tekinthető, hogy a szolgálati aktusokat is aktusoknak kezdi tekinteni, jöllehet ezek a klasszikus felfogás szerint - minthogy nem kifelé (szervezetrendszeren kívülre) ható aktusok- nem tekintették közigazgatási jogi aktusoknak.

d.) **A döntést hozó jogállásának egyik eleme az alapja a testületi és egyedi szervek közötti különbségtételnek.**

A testületi és egyedi döntések meghozatalához, érvényességéhez különféle jogi feltételek teljesülése szükséges. Jogi hatályukat tekintve nincs különbség közöttük, mégis jelenősége van annak, hogy a testületi döntésekhez a legitimálság, a kollektív bölcsesség magasabb szintjének képzete tapad. A rendező elv tehát valójában az, hogy egy kisebb vagy nagyobb közösség szempontjából nagyobb horderejű kérdésekben lehetőleg testület döntsön, még akkor is, ha ugyanakkor e döntések esetleg lassabban, hosszabb előkészítő eljárás után hozhatók meg. A testületi döntés valójában a konszenzusos döntés eszköze lenne, a magyar szabályozás azonban legtöbbször csak demokratizmust vár el e helyett, vagyis többségi legfeljebb minőségi többségi feltételt ír elő az érvényességhez. Valójában vannak ennél korszerűbb szabályozási módok is. Pl. az egyhangúság előírása. Az Európai Közösségben Bizottsági szinten egyhangú döntést kellett hozni, amelyet a bővítés után vált fel lassan a többségi elv. Ugyancsak egyhangú döntést hoz a NATO. E döntéshozatali rendben a konszenzus akkor tekinthető meglévőnek, ha nincs több észrevétel, s ekkor az elnök kimondja, a döntés megszületett. Korszerű szabályozási módnak tekinthető az is, amikor a meghozott döntés érvényes ugyan, de a leszavazott tagok különvéleményt terjeszthetnek elő, s ezzel alkalmasint döntésük jogi következményei alól mentesülnek erkölcsileg vagy jogilag...

e.) Az aktusok jogi hatása szerinti osztályozás

- E szempont alapján elsősorban konstitutív és deklaratív aktusok között szokás különbséget tenni. Konstitutívak azok az aktusok, amelyek maguk keletkeztetik, módosítják, vagy szüntetik meg a jogosultságokat. (pl. engedélyeznek valamit, módosítják az engedélyezett tevékenység valamely feltételét, vagy megszüntetnek valamely jogosultságot, pl. visszavonják az engedélyt). Ugyancsak konstitutív a kötelezettséget megállapító aktus. (pl. Engedély nélkül épített építmény bontásának elrendelése...) A deklaratív aktusok a szó szoros értelmében nem tekinthetők aktusoknak, hiszen a jogosultságokat nem maguk hozzák létre, azok fenn-álltát csak megállapítják, bizonyítják.
- Jogot keletkeztető, módosító, megszüntető aktusok, amelyek nem kizárólag hatóságiak lehetnek. MT ide sorolja a konkrét utasításokat, amelyeket az utasított egyszeri cselekvéssel végre tud hajtani. Ezek jogilag a legkevésbé kötött aktusok...
- **Az aktusok érvényességi feltételeként kiadott aktusok.** Ezek valójában feltételei az aktusok kibocsátásának. Ilyenek az előzetes egyetértés, vagy hozzájárulás, vagy a jóváhagyó, érvényesítő aktus. Ide sorolhatók még a közreműködési aktusok is (pl házasságkötésnél az anyakönyvvezető közreműködése), amely nélkül a jognyilatkozatok nem érvényesek. Végeredményében ide sorolhatók a hatósági hozzájárulások is, pl. a szakhatósági hozzájárulás. Ez valójában a döntési jogkörök megosztását jelenti.

f.) Címzettek érdekei szerinti osztályozás

Az osztályozás szempontja itt az, hogy a címzetre kedvező hatással vannak vagy pedig terhesek a számára. Az előbbieket **favorábilis**, az utóbbiakat **onerózus** aktusoknak nevezzük...

g.) Végül, de nem utolsó sorban osztályozhatjuk az aktusokat **jogi kötöttségük mértéke szerint** annak alapján, hogy döntésük meghozatala során mekkora a döntési szabadságuk. (ld. az erről szóló külön alcímet)

h.) Az aktus érvényességét megalapozó **közhatalom** jelenlétének **mértéke szerint** közhatalmi és mellérendeltségi aktusokat különböztetünk meg.

- **A közhatalmi aktusok** esetében a közigazgatási szerv impérium birtokában hoz hatósági, illetve irányítási jellegű döntéseket.
- **A mellérendeltségi aktusok** körébe soroljuk a munkajogi jellegű aktusokat, a közigazgatás által kötött szerződéseket, illetve együttműködési megállapodásokat, ahol az impérium jelen van, ha korlátozott mértékben is.

7. Kétoldalú közigazgatási aktusok

A magyar jogi oktatás a közigazgatási szerződéseket szokásos módon a közigazgatási aktusok körében tárgyalja, még hozzá úgy, mint olyan **kétoldalú közigazgatási aktusokat**, amelyek esetében a jogosítás illetve kötelezés nem egyoldalú közhatalmi aktussal, hanem a közjog által megállapított keretek között megkötött nem magánjogi szerződés alapján történik.

Ahol a közigazgatás szerződéseket, megállapodásokat köt, és ezen az úton kívánja elérni azt, hogy közfeladatát el tudja látni, ott egy polgári jogra jellemző működési módot vesz át, lényeges tehát, hogy lássuk, mely területeken érvényesülnek a közjogi, és melyeken a magánjogi elemek.

A (nálunk) hagyományosnak tekintett közigazgatási működéstől a közigazgatási szerződés alapján történő működés annyiban tér el, hogy míg abban a közigazgatási szerv jogosít vagy kötelez, itt a jogszerű szerződés alapján keletkeznek és kötelezettségek, vagyis a kötelezettséget a szerződő fél maga vállalja, és nem kényszerítik arra.

A közigazgatási szerződések tehát nem egyszerűen valamiféle módosult magánjogi szerződések jogi oldalról, mert itt:

- a jogi előírások többirányúan megkötik a szerződés lehetséges tartalmát, s e részükben kogensek, imperatívák,
- szorosan kapcsolódnak a közigazgatási szervek kompetenciájához.
- a jog által meghatározott tartalmi elemektől a felek szabad akarattal nem térhetnek el.
- A közigazgatási jog mintegy kivonja e szerződéseket a magánjog általános és különös szabályainak hatálya alól.
- A magánjogi elemek a közigazgatási szerződéssel nem érintett kérdések esetében jöhetnek szóba.
- A közigazgatási szerződések egy része (belső együttműködési megállapodások) bírói úton nem kényszeríthetők ki.
- A jogviták egyébként bírói útra terelhetők az adott jogrend által előírt (rendszerint közigazgatási) bíróság előtt rendezhetők.

A magyar jogrend szerinti azon intézmények, amelyeket ma fogalmilag a közigazgatási szerződések körébe kell sorolnunk, a következők:

- **Koncessziós szerződések**

Az alábbi fő tevékenységek illetve műtárgyak hasznosíthatók koncessziós szerződés alapján:

- az országos közutak és műtárgyaik, a kizárólagos állami tulajdonba tartozó országos közforgalmú vasúti pályák, az önkormányzat tulajdonában lévő helyi közforgalmú vasúti pályák, a csatornák, valamint a regionális közműrendszerek,
- az önkormányzati törzsvagyron részét képező helyi közutak és műtárgyaik, továbbá a helyi közművek működtetése,
- a bányászati kutatás és kitermelés, valamint az ezzel összefüggő bányászati melléktevékenységek,
- a csővezetékes termékszállítás és tárolás,
- a hasadó és sugárzó anyagok előállítása és forgalmazása,
- a szerencsejátékok szervezésére és működtetésére irányuló tevékenység,
- a közforgalmú vasúti személyszállítás,
- a menetrend alapján trolibusszal végzett közforgalmú - közúti személyszállítás.

A szabályozás lényege, hogy a tevékenység ellátásáért koncessziós díj jár, amelyet ráadásul külön alapon kezelnek. A koncesszióba adás pályázat alapján történik, s ennek elbírálása után köthető meg a szerződés, amúgy lényegében a polgári törvénykönyv szabályai

szerint, de egyes elemeket a koncessziós törvény kötelezően előír. Rendes, vagy esetleg választott bíróságok járhatnak el a vitás ügyekben.

A közbeszerzési törvény hatálya alá tartozó szerződések

A közbeszerzés szabályozása – úgy Magyarországon, mint külföldön - azért vált szükségessé, mert az állami megrendelések egyenlőtlen versenyhelyzetet teremtettek a potenciális szállítók között. Aki hozzáfért ezekhez, aránytalanul előnyös versenyhelyzetbe került azokkal szemben, akik nem, hisz ez biztos piacot jelent, méghozzá közpénzekből. Ha például egyoldalú döntéssel az állam egy bizonyos fajta számítógép-hálózat (computertípus és program) kiépítése mellett dönt, úgy az adott termék forgalmazói aránytalanul előnyös helyzetbe kerülnek. Említettük már, hogy a közigazgatási szerződések sajátos eljárási rendjének megteremtése épp ezen helyzeteket kívánja kiküszöbölni.

A magyar közbeszerzési törvény 1995-ben történő megalkotásának egyik célja éppen az volt, hogy áttekinthetőbbé, nyilvánossá tegye a közpénzek felhasználását, valamint biztosítsa annak nyilvánosságát, s ezzel a korrupciós helyzetek előállításának eleve elejét vegye. E célkitűzése nem teljesült maradéktalanul, sőt a törvényi szabályozás folytán újabb monopolhelyzetek keletkeztek. Egy differenciáltabb szabályozási módra volt tehát szükség, amely a pályázaton nyertes szállítókat kevésbé egyértelműen lényegében csak számukra előnyös helyzetbe.

A magyar rendszer (mint egyébként az EU-s normák, irányelvek is) értékhatároktól függően differenciál a pályáztatási módok, illetve eljárások között. (Megkövetelve több ajánlattevő megkeresését, illetve nyilvános vagy zárt pályáztatást.), egyes esetekben pedig arra is lehetőséget biztosít, vagy hogy közbeszerzési szállítóktól közvetlenül lehessen termékeket megrendelni.

Közszolgáltatások átruházását célzó szerződések

Ilyenek főleg az oktatásügy területén találhatók. A közoktatási megállapodás valójában egy nem állami, önkormányzati intézménnyel kötött finanszírozási szerződés az állami feladat átvállalása fejében. Törvény határozza meg az állami hozzájárulás mértékét.

Ehhez hasonló a felsőoktatásban a nem állami, főleg egyházi intézményekkel kötött szerződés arra való tekintettel, hogy az intézmények állami feladatot vállalnak át.

Az OEP által kötött finanszírozási szerződések

Az egészségügyi finanszírozás bonyolult rendszerében szintén léteznek szerződéses kapcsolatok, háziorvosokkal, szakrendelőkkel, kórházakkal. Ez egy utólagos elszámolós rendszer, melyben teljesítménnyel kapcsolatos elemek is vannak. A rendszer még nem tiszta jogdogmatikailag, de kétségtelenül témánkhoz tartozik, mert az egészségügyi ellátás megszervezése állami feladat, s ez szerződés megkötésével történik.

Az önkormányzati társulások

A magyar önkormányzati rendszer a társulások önkéntességének elvéből indult ki, vagyis az önkormányzatok akaratától tette függővé, hogy létrehoznak-e ilyeneket, vagy sem. Végző soron itt mindenképpen közös feladatvégzésről van szó olyan esetekben, amikor az önkormányzatok számára nem „gazdaságos” valamely feladat önálló ellátása. A társulás

szabad, vagyis a törvény által említett hatósági igazgatási, és intézményfenntartói társulások, illetve közös képviselőtestület alakításán kívül más társulások is létrejöhetnek. A körjegyzőség végső soron szintén ilyen, de működnek egyesületi és gazdasági társaság formájában is. Ügyeikben bíróság dönt. A társulás alakításának szabályait jogilag külön rendezni kellett, mivel a polgári jog ezt a fogalmat nem ismeri, közigazgatási jogszabálynak kellett tehát róla rendelkeznie. Külön kategóriát képez a területfejlesztési társulás, amelyek magalakítását a törvény, ha nem is teszi kötelezővé, de szorgalmazza.

A *kutatási szerződések* nem kétséges módon a közigazgatási szerződések kategóriájába tartoznak. A fogalomrendszer, a pályázati szabályokat, a kutatásértékelést és hasznosítást illetően valóban tapasztalható a korábbi kaotikus rendhez képest némely előrelépés, sőt a szerzői jogok és a hasznosítást illetően is a kutatás-fejlesztésről és a technológiai innovációról 2004. évi CXXXIV. Törvény alapján, nem kétséges azonban, hogy a közpénzekből támogatott kutatási eszközökhöz való tényleges hozzájárulás tekintetében a szabályozás hiányos, hisz a jogviták elintézésének rendjéről nem szól. Az államháztartás rendjére vonatkozó szabályok segítségül hívása valódi garanciát nem jelent a tekintetben, hogy a pályázatok nyertesei teljesítés esetén valóban hozzájuthatnának az elnyert támogatásokhoz.

A települési önkormányzatok és a rendőrkapitányságok koordinációja a közbiztonsági feladatok ellátása terén

Ugyancsak szerződéses alapon jönnek létre ezek az együttműködési megállapodások, melyek a települési közbiztonság biztosítása érdekében határoznak meg önkormányzati teendőket, esetleg más támogatási formákról rendelkeznek (pl. technikai eszközök gyarapítása.)

A PPP, mint több variációs közigazgatási szerződés

A PPP (Public Privat Partnership) legegyszerűbben megfogalmazva egy olyan együttműködése a privát és a közszférának, ahol a befektetők átvállalják az állami feladatok teljesítéséhez szükséges beruházásokat valamint az adott beruházásban megvalósított eszközök üzemeltetését és az állam által felvállalt szolgáltatások nyújtásának egy részét.

Az állam a befektetőnek szolgáltatási díjat fizet, amely szolgáltatási díj magában foglalja az elvégzett szolgáltatások ellenértékét, a beruházás finanszírozásához kapcsolódó kamatköltségeket és törlesztő részleteket valamint a befektető által befektetett tőkére számított elvárt hozamot.

A PPP megvalósítására alapvetően négy modellt dolgoztak ki az évek során annak függvényében, hogy az egyes feladatokból mennyit vállal magára a magán befektető:

tervezés és megépítés (DB - design and build)

tervezés, megépítés és üzemeltetés (DBO - design, build and operate)

tervezés, megépítés, üzemeltetés és finanszírozás (DBFO - design, build, finance and operate)

koncesszió

A PPP-nek lényeges eleme, hogy a befektető szolgáltatást végez, amely szolgáltatás lehet egyszerűen csak az adott ingatlan vagy létesítmény üzemeltetése, de lehet ennél sokkal több is, amely több itt azt jelenti, hogy a befektetők átvállalnak állami feladatokat és azokat, mint szolgáltatást végzik a lakosság felé.

Az állam egy összegű, folyamatos, jól tervezhető szolgáltatási díjat fizet a szerződés időtartama alatt, amely szolgáltatási díj csak a szolgáltatási díjban szereplő inflációval változó elemekben bekövetkező változásokat követve változhat.

Az állam a projekt szerződés alapján a vállalt szolgáltatási díj meghatározásakor mindig figyelembe veszi a projekt bevételeit is, ami azt jelenti. Az állam a szerződésben vállalt díjfizetést saját forrásokból - költségvetés - teljesíti vagy lehetőség van az igénybevett szolgáltatások fajtájától függően EU forrásokat is igénybe venni.

A hatósági szerződés mint atipikus közigazgatási szerződés

A Közigazgatási hatósági eljárásról és szolgáltatásról szóló törvény előkészítése során felvetődött német mintára a közigazgatási szerződések külön eljárási szabályai törvénybeiktatásának gondolata. Kétségtelen, hogy ez nem lett volna egyszerű jogalkotói feladat tekintettel a közigazgatási szerződések iméntiekben vázolt hazai jogdogmatikai kidolgozatlanságára. Bekerült azonban egy új intézmény, ami nem helyettesíti a közigazgatási szerződéseket, nem is azonos fogalmilag azzal, hiszen nem közszolgáltatásra irányul, „pusztán” a hatósági ügyintézés egy új lehetséges módját teszi lehetővé, ez a hatósági szerződés. Ez azt jelenti, hogy az első fokon eljáró hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel hatósági szerződést köthet. Erre akkor kerülhet sor, ha jogszabály ezt lehetővé teszi. Az ügyfél itt olyan kötelezettséget vállal, amelyre egyébként nem lenne kötelezhető, feltéve hogy vállalja, hogy a szerződés alapján a vállalt kötelezettség vele szemben végrehajtható. Jogszabályok egyéb feltételeket is szabhatnak. A szerződés megkötése írásban történik, és a törvény a jogvitákat. Közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok kompetenciájába utalták, bár a szerződéskötésre egyébként a polgári törvénykönyv szabályai vonatkoznak.

Az aktusok jogi kötöttsége, szabad belátás, mérlegelés, méltányosság

Amíg a közigazgatás jogi szabályokhoz kötésének folyamata (működésének törvények alá rendelése) anyagi és eljárásjogi értelemben be nem fejeződött, a közigazgatás lényegében jogi szabályok nélkül működött. Döntéseinek nem szabtak határt sem formailag sem tartalmilag jogi szabályok, az uralkodó meghosszabbított kezeként jártak el, tiltottak, büntettek, engedélyeztek a közjóra való hivatkozással, ám valójában jogi korlátok nélkül. Működésük kiszámíthatatlan volt, nem nyújtott garanciát azokra nézve, akikre vonatkozóan döntéseket hoztak. Az ilyenfajta közigazgatást nevezzük „szabad belátáson alapuló” közigazgatásnak. A jogi kötetlenség ebben a történelmi periódusban tehát lényegében teljes jogi kötetlenséget jelentett.

A jogállami közigazgatásnak ezzel szemben alapelve, hogy a közigazgatás csak azt tehesse, amire törvény (jogszabály) felhatalmazza, és csak olyan körben és olyan tartalommal hozzon döntést, amire felhatalmazása van. A jogilag kötött aktus e felfogás szerint azt jelenti, hogy a jogalkotó ad felhatalmazást a döntés meghozatalára éppúgy, mint annak tartalmára. A jogszabállyal kötött aktust jogalkalmazásos aktusnak is nevezhetjük, jogilag kötetlen aktus esetében ez fogalmilag kizárt.

A jogi kötöttség kiterjed arra, hogy milyen ügyben, milyen címzett körre, milyen tartalommal, milyen feltételek mellett adhat ki a közigazgatási szerv aktust.

Mindazonáltal a jogi kötöttség nem minden esetben terjed ki a döntések minden elemére illetve részletére. A jogilag nem minden elemében kötött aktust diszkrecionális, vagy szabad belátáson alapuló aktusoknak nevezzük. Ez nem azonos a szabad belátáson alapuló közigazgatással, mert a jogi kötetlenség csak bizonyos elemekre terjed ki, illetve azt maga a

jogszabály teszi lehetővé. Jogi alap tehát van, de nem minden részletben köti meg a jogalkalmazót.

Az irányítói jogkörben hozott konkrét utasítások a jogilag legkötetlenebb aktusoknak...Ezek közhatalmi aktusoknak tekinthetők, szemben a munkáltatói utasításokkal, amelyek mindenféle közhatalom nélkül köteleznek...

A jogilag kötött aktusoknak is több válfaja létezik. Léteznek:

Jogilag teljesen kötött, mérlegelést is kizáró aktusok

Ha az ilyen jogi szabályozás alapján hoz döntést a közigazgatási szerv, úgy a jogosultság, kötelezettség megállapítása során nincs lehetősége mérlegelésre. A jogszabályban megállapított jogosultság a címzettnek „jár” (alanyi jogosultság), a kötelezettség pedig terheli. Elméletileg még hatóság közreműködésére sem lenne szükség, ha van, akkor csak azért, hogy a jogosultságok fenn-álltát bizonyítsa a jogosult. (Pl. Családi pótlék). Ugyanez a helyzet a kötelezettségek megállapításánál. (Engedély nélküli, vagy attól eltérő építkezés esetén a közigazgatási szerv nem mérlegelhet a bírság kiszabása tekintetében, hanem azt ki kell szabnia.)

Mérlegelésre jogosító jogi szabályozás alapján kiadott aktusok

A mérlegelés az a jogi művelet, amellyel a jogalkalmazó szerv a jogszabályban biztosított többféle, egyaránt törvényes alternatíva közül választja ki az általa legmegfelelőbbnek tartott megoldást.

Valójában kétféle mérlegelés létezik: az „érdemi mérlegelés” és a „bizonyítási mérlegelés”. Ez utóbbi a tényállás tisztázásának, a bizonyításnak a szakaszában érvényesülő művelet.

A mérlegelést lehetővé tevő jogi szabályozás nem nélkülözhető, e nélkül ugyanis gyakorlatilag a jogi szabályoknak minden egyedi esettel számolniuk kellene, ami mérhetetlenné duzzasztaná a jogi szabályozást, ám ugyanakkor rigidde, mechanikussá tenné a jogalkalmazást, mégsem lenne képes minden jövőbeli helyzetre megoldást találni. (Erről a közigazgatás törvényesség című szó alatt már esett szó.)

Az érdemi mérlegelés számára a hipotézis és a diszpozíció egyaránt lehetőséget teremthet. Ha a hipotézis jogi megfogalmazása többféle értelmezésre ad lehetőséget, (például olyan *határozatlan jogfogalmakat* használ mint amilyenek például a „kivételes esetben,” vagy a „különös méltánylást érdemlő esetben” netán a „köz érdekében” vagy indokolt esetben stb.), úgy meglehetősen széles mérlegelési lehetőséget enged a jogalkalmazó számára azáltal, hogy értelmeznie kell a jogszabályt, s ebben elég nagyfokú a szabadsága.

A diszpozíció több lehetőséget is kínál. Lehet *megengedő* (erre utal a -hat, -het toldalék), *diszjunktív* (vagyis itt több egyaránt jogilag lehetővé tett magatartás között választhat a jogalkalmazó). Tartalmazhat a diszpozíció *mértékrendelkezést*, pl. túl-ig határral, amelyen belül a jogalkalmazó dönt, s végül lehet a diszpozícióban *keretrendelkezés* (pl. minden szükséges intézkedést megtehet a jogalkalmazó), ami igen tágra nyitja a mérlegelés lehetőségét.

Szabad döntésre jogosító jogi szabályozás alapján kiadott aktusok, vagyis diszkrecionális döntések azok, ahol a döntés kereteit sem állapítja meg a jogszabály, csupán felhatalmazást ad

a döntésre. A hatósági igazgatásban ez nem lehetséges, mert ez ellentmondana a jogállamiság eszméjének, de szükségképpen jelen van az elvi-politikai döntésekben, valamint az irányító (különösen a hierarchikus irányítás keretében hozott) döntésekben.

Külön kell szólnunk a méltányosságról, mint a mérlegelés egy speciális fajtájáról. A méltányosságot már a római jog is ismerte és elfogadta, ezen az alapon lehetett a szigorú praetori jogtól eltérni. Lényegében hasonló fejlődés ment végbe az angol jogrendben is, csak úgy lehetett az közönséges jog (common law) rugalmatlanságával szemben a „természetes igazságosság” elvét érvényesíteni, hogy külön méltányossági bíróságokat hoztak létre. Ezek gyakorlata tette lehetővé a polgárosodáshoz szükséges jogi változások végbementét. Végül is minden jogilag lehetővé tett méltányosságnak az az alapja, hogy a jog merevségét valahogy oldja.

A közigazgatási szervekkel szemben általános elvárás, hogy minden ügyben méltányosan járjanak el, vagyis jó-szándékúan, a köz és azok érdekeit szem előtt tartva, akikre nézve döntéseket hoznak. Ez az általános méltányosság azonban nem jogosítja fel őket arra, hogy méltányosság címszó alatt a jogi szabályoktól eltérjenek. Vagyis méltányos döntést is csak a jogszabályok keretei között hozhatnak.

A méltányosság végül is a jog általános szabályaitól való pozitív eltérést, a címzett számára való kedvezőbb döntés meghozatalát teszi lehetővé, vagyis azt, hogy a főszabálytól az ő érdekében el lehessen térni. Méltányossági alapon lehet teljesen vagy részlegesen mentesíteni a címzettet valamely kötelezettség alól (pl. szabálysértési bírság elengedése), állhat a méltányos döntés abban, hogy az általános szabály alapján megvonandó jogosultságot meghagy a kivételezett címzettnak (épület bontása helyett fennmaradási engedély kiadása), de állhat abban is, hogy az általános szabálytól eltérően csak kisebb mértékben csökkenti a címzett jogosultságát.

A közigazgatásban a méltányosság gyakorlásához jogszabályi felhatalmazás kell, vagyis - szakkifejezéssel élve - a jogalkalmazói méltányosság gyakorlásához jogalkotó méltányosságra van szükség.

8. A közigazgatási aktusok érvényességi kellékei

A közigazgatási aktusok érvényességi kellékei valójában azok a közigazgatási aktusokkal szemben támasztott követelmények, amelyek nélkül az aktus jogi vagy egyéb okból nem alkalmas arra, hogy meghozatalához jogi következmények fűződjenek. Bár ezeket érvényességi követelményeknek nevezzük, valójában nem azok, mert **a közhatalom birtokában hozott döntések érvénytelenségét minden esetben külön meg kell állapítani**, nem lehet egyszerűen mint nem érvényeseket nem alkalmazni őket. Evidens, hogy a nem létező tárgyra kötött adásvételi, csere, vagy bérleti szerződés ab ovo érvénytelen, hisz nem lehetséges azt végrehajtani, az egyszer meghozott közigazgatási aktusokat azonban kifejezetten meg kell semmisíteni, amíg ez meg nem történik, addig formailag az aktus érvényes. (pl. a hibás anyakönyvi bejegyzés még akkor is közhiteles, ha ad absurdum nem létező személyre vonatkozik.)

A legalapvetőbb követelmény természetesen a közigazgatási aktusok esetében is az **alkalmasság**, vagyis az, hogy a kívánt cél elérésére a aktusnak alkalmasnak kell lennie. (egy konkrét utasítás esetében például végrehajthatónak. Ha nem kellő konkrétsággal van

megfogalmazva, vagy a végrehajtás (személyi vagy materiális vagy egyéb) feltételeit az utasítás figyelmen kívül hagyja, úgy az elérni kívánt cél nem teljesülhet.

Vannak természetesen az aktusok érvényességének jogi feltételei is, méghozzá általánosak és speciálisak. Az általánosak minden közigazgatási aktusra érvényesek, a speciálisak pedig olyan kellékek, amelyeket a jogszabályok csak egyes aktusokra, ügyfajtákra írnak elő.

- **Általános érvényességi kellékek**

- Az első az, hogy az adott közigazgatási szervnek legyen joghatósága, hatásköre és illetékessége, vagyis **jogi felhatalmazottsága** közigazgatási aktus kibocsátására.

- **Anyagi jogi jogszerűség.** Ez azt jelenti, hogy az aktus jogi normán alapuljon, és feleljen meg a jog előírásainak. Tartalmilag ez azt jelenti, hogy az egyedi aktus tartalma nem állhat ellentétben a jogi előírásokkal, tartalmi szempontból tehát az anyagi jogi előírásokkal mind a döntés tartalmát, mind annak jogkövetkezményeit tekintve. Megfelel a jogszerűség követelményének, ha a jogszabály mérlegelésre vagy méltányosságra ad lehetőséget, vagy diszkrecionális döntést engedélyez. Ilyenkor is követelmény azonban a tényállás körültekintő megállapítás. Ennek hiánya ugyanis jogellenessé teheti a döntést.

- **Az eljárási rend betartása.** Minden jogrend (függetlenül attól, hogy van-e általános eljárási törvény az adott államban vagy sem) tartalmaz bizonyos eljárási követelményeket a közigazgatási szervek döntéshozatali tevékenysége számára. Ezek általában nem képviselnek (még hatósági ügyek esetében sem) olyan kötött eljárási rendet, mint a polgári vagy büntetőjogi eljárások, megtartásuk mégis nélkülözhetetlen az aktusok érvényességéhez, méghozzá abban az esetben is, ha az adott kérdést belső szabályzatok, vagy ügyrendi előírások tartalmazzák.

- **Az akarat valódisága.** Az aktusnak olyan személytől kell származnia, aki akarat elhatározásának birtokában van. Vagyis nem származhat cselekvőképtelen, elmebeteg, vagy tudatzavarban szenvedő személytől, a döntéshozó nem állhat kényszer, fenyegetés hatása alatt, s nem érvényes az aktusa akkor sem, ha megtévesztették.

- **Tárgyilag és jogilag lehetséges eredmény.** E követelmény általában az által teljesül, hogy a jogszabály felhatalmazást ad a döntésre, ha azonban ott nem vagy nem kellő konkrétsággal fogalmazódik meg, általános érvényességi kellékként mindenképpen teljesülnie kell.

- **Speciális jogi követelmények** az egyes aktusfajtákhoz rendelt követelmények, amelyek csak az adott aktus meghozatalakor kötik a döntést hozó szerveket. Ezért általánosságban legfeljebb példálózóan lehet szólni róluk. Érvénytelen pl. azaz aktus, amit több közigazgatási szervnek együtt kellett volna kiadnia (Pl. együttes rendelet). Hibásnak kell tekinteni az olyan aktust is, amelynek meghozatalához külön felhatalmazás lett volna szükséges, de ilyen nem volt. Épp így ha más szerv véleményének kikérésére, egyetértésére, előzetes hozzájárulására vagy utólagos jóváhagyására lett volna szükség, de az aktust e nélkül hozták. Testületi döntés esetében érvényességi feltétel az is, hogy a testületi szerv határozatképes legyen, és szavazás is megfeleljen a jogi vagy a vonatkozó belső előírásoknak.

9. Orvosolható és nem orvosolható hibában szenvedő aktusok

A hibás aktusok egy része orvosolható, más részének azonban olyan súlyos a fogyatékonysága, hogy egyedül a megsemmisítés vagy semmissé nyilvánítás lehet a megoldás. A jogrend a hatósági aktusok esetében tartalmazza a legrészletesebb előírásokat a az aktusok orvosolhatóságának módjaira, vagy arra, hogy miként lehet azok jogi következményeit,

érvényét megszüntetni, avagy a hibákat kijavítani, hiszen az állampolgárok illetve szervezeteik szempontjából ezeknek van a legközvetlenebb hatása. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az egyéb aktusok esetében ne lenne orvoslási mód, illetve azokra jogi megoldás.

Nem csak az az aktus hibás, amely az ügyfél szempontjából érdek vagy jogsértő, hanem az is, amelyet jogot sértő módon hoztak meg. A normatív aktusok esetében például az Alkotmánybíróság dönt arról, hogy ezek érvényességét fenntartja-e, vagy hatályon kívül helyezi-e őket, részben vagy egészben. Az irányítói aktusoknak is vannak jogi korlátai (nem lehetnek törvénytelenek, nem lehetnek hatáskörelvonóak). A törvénytelen utasításoknak nem kell, a büntetőjogba ütköző utasításoknak pedig nem is szabad engedelmeskedni. A hatáskörelvonás (különösen annak negatív módja, vagyis amikor a döntés tartalmára vonatkozóan ad a felettes szervutasítást), ugyancsak tilos. A jogrend ezeket a helyzeteket összeférhetetlenségi szabályokkal igyekszik kivédeni. Az aktus tartalmára ez lehet, hogy nem lesz kihatással, mindenesetre van jogi védelem az esetleges hátrányos következményekkel szemben.

Amikor az alábbiakban az aktusok orvosolhatóságának eseteit elemezzük, jórészt magunk is a hatósági aktusokat tartjuk szem előtt, hisz a legrészletesebb (és mellesleg dogmatikailag legtisztábban kimunkált szabályok) e területen találhatók.

10. Orvosolható hibában szenvedő aktusok

- A hibás aktusok egy része olyan enyhe, és nem érdemi fogyatékoságban szenved. Ezek az apró hibák (név-, szám vagy egyéb elírási hiba, a hitelességi kellékek hiánya) utólag is pótolható anélkül, hogy ez az aktusok érvényességét érintené. Az ilyen technikai hibák orvoslására maga a jog is tartalmaz előírásokat (ki lehet javítani, vagy cserélni őket).

- Az orvosolható aktusok másik csoportja esetében már érinti a hiba az aktusok érvényességét is. Ilyenkor az aktusokat megváltoztatják, vagy kiegészítik méghozzá vagy az aktus címzettjének kérelmére, vagy hivatalból akkor, ha az aktust kibocsátó hatóság maga észleli a hibát. Ezekben az esetekben az eredetileg kibocsátott aktus tartalma részben megmarad, részben megváltozik. Természetesen van olyan eset is, amikor az aktus teljes tartalma megváltozik (pl. elutasított kérelem helyett a kérelemnek helyt adó határozat születik.)

11. Érvénytelen aktusok

Az ilyen aktusok olyan súlyos fogyatékoságban szenvednek, hogy a jog nem kíván hozzájuk jogkövetkezményeket fűzni. Az érvénytelen aktusoknak két egymástól megkülönböztethető kategóriája van, a nem létező és a semmis (és ezért megsemmisítendő) aktus.

- **Nem létező az aktus, ha**
 - Kibocsátására a közigazgatási szervnek nem volt hatásköre, illetve illetékessége
 - Annak tartalma vagy végrehajtása bűncselekmény következménye
 - Kibocsátója elmebetegségben vagy tudatzavarban szenvedett.

A nem létező aktusokhoz elméletileg egyáltalán nem szabadna jogkövetkezményeket fűzni, tiszta jogi helyzetet azonban az teremt, ha az ily módon létrejött aktusokat megsemmisítik (vagy az ügyfél kezdeményezésére, vagy a felettes szerv felügyelet címén)

- **Megsemmisítendő aktus**

A közigazgatás törvényességének követelményéből folyik, hogy minden olyan aktust meg kell semmisíteni, amely az anyagi vagy eljárásjogi normával ellentétes, amelyek tárgyilag lehetetlene, amelyek tévedés vagy megtévesztés következményei, illetve amelyek valamely speciális jogi követelménynek nem felelnek meg. A jogorvoslati rend arra szolgál, hogy ezeket a súlyos fogyatékoságokat megszüntesse, s ezt akkor teszi a leghatékonyabban, ha magát az aktust semmisíti meg.

A semmisség jogintézményének lényege, hogy a közigazgatási hatóság döntését meg kell semmisíteni, ha a jogorvoslati eljárást lefolytató szerv az adott ügyben a törvényben felsorolt semmisségi okok valamelyikének a fennálltát észleli.

A magyar tételes 2005-ig a megsemmisítendőséget a semmis aktusokra mondotta ki, s lényegében e címszó alatt a nem létező aktusokat rendelte megsemmisítendőkné. A 2005-ben hatályba lépett KET **A KET a közigazgatás-tudomány eredményeire, illetőleg a külföldi eljárási törvényekből levonható szabályozási tapasztalatokra határozta meg a semmisséghez vezető okok köré.**

Elvileg a semmisség esetében nem lenne létjogosultsága semmiféle jogvesztő határidőnek, lévén, hogy az adott hatósági döntés olyan súlyos jogi fogyatékoságáról van szó, amelyet az idő múlása sem képes orvosolni. Ugyanakkor a jogbiztonsággal kapcsolatos kívánalmak ezzel a törvényességi megfontolással ellentétes tartalmat hordoznak. A semmisség kérdésében tehát legfeljebb arról lehet szó, hogy két alkotmányos értéket: a jogbiztonságot és a törvényességet kell valamilyen módon összebékíteni egymással.

Fontos változás a korábbi szabályokhoz képest, hogy a Ket. - támaszkodva a közigazgatás-tudomány eredményeire, illetőleg a külföldi eljárási törvényekből levonható szabályozási tapasztalatokra - átformálta és jelentősen kibővítette a semmisséghez vezető okok körét.

Ennek megfelelően a törvény az alábbi semmisségi okokat ismeri:

- a magyar hatóságnak nincs joghatósága ;
- az ügy nem tartozik az eljáró hatóság hatáskörébe ;
- az ügyben való eljárásra az eljáró hatóságnak nincs - a határozatot a szakhatóság megkeresése nélkül, vagy a szakhatóság jogszabályon alapuló állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával hozták meg ;
- a közigazgatási döntés tartalmát bűncselekmény befolyásolta, (e semmisségi ok feltétele azonban, hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős ítéletben megállapították, vagy az ilyen ítélet meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárta ki);
- a döntést hozó testületi szerv nem volt határozatképes, vagy nem volt meg a döntéshez szükséges szavazati arány;
- a döntés olyan tényállást vett alapul, amelyben a közigazgatási ügyben eljáró bíróság már az ügy érdemében határozott;
- a döntés tartalma eltér az ügyben eljáró bíróság ítéletének rendelkező részében, illetve indokolásában foglaltaktól.

E felsorolás nem tekinthető a semmisségi okok taxációjának, mivel a törvény megengedi az okok körének kibővítését, amikor lehetővé teszi, hogy fentiekén túlmenően bármely törvény valamely meghatározott forma mellőzését, illetve valamely súlyos eljárási jogszabálysértést semmisségi okká minősítsen.

A semmisségi ok által érintett hatósági döntést a jogerőssé válásától számított három éven belül minden - időbeli vagy egyéb - korlátozás nélkül meg kell semmisíteni. Ehhez képest

- három éven túl már nem semmisíthető meg a döntés, ha a megsemmisítés az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené;
- öt év eltelte után pedig nincs helye a kötelezettséget (joghátrányt) megállapító hatósági döntés megsemmisítésének;

A bűncselekmény révén hozott aktusok korlátlan ideig megsemmisíthetők.

Szemben a polgári joggal, ahol például a szerződés semmisségére bármikor bárki eredményesen hivatkozhat a döntés semmissé válása a közigazgatási jog szerint nem automatikus, vagyis, **az érintett hatósági döntést az erre irányuló külön határozattal kell megsemmisíteni**. E határozat meghozatalának kötelezettsége arra a közigazgatási hatóságra, illetőleg bírósági felülvizsgálat esetén a közigazgatási ügyben eljáró bíróságra hárul, amely a semmisségi okot észleli.

Tudásellenőrző kérdések:

- 1) Mit tekintünk közigazgatási jogi aktusnak?
- 2) Melyek közigazgatási cselekvések nem minősülnek közigazgatási jogi aktusnak?
- 3) Mik a reálcselekmények?
- 4) Milyen csoportosítási szempontjai szerint osztályozzuk az aktusokat?
- 5) Mit jelent a mellérendeltségi aktus?
- 6) Mely fajtáit különböztetjük meg a közigazgatási szerződéseknek?
- 7) Mik az aktusok érvényességi kellékei?
- 8) Milyen fajtái vannak az orvosolható aktusoknak?
- 9) Mi a nem létező aktus?
- 10) Mikor semmis egy aktus?

LŐRINCZ LAJOS: A KÖZIGAZGATÁS SZEMÉLYI ÁLLOMÁNYA

1. A személyi állomány létszáma és összetétele

1.1. A létszámot meghatározó tényezők, tendenciák

A közigazgatás mindenekelőtt meghatározott számú köztisztviselő tevékenysége olyan szervezetekben, melyek az államot, a közösséget, a közakaratot jelenítik meg. Az, hogy a munkaképes lakosság vagy a teljes lakosság milyen aránya teljesít szolgálatot a köz érdekében, számos, ma még pontosan fel nem derített körülménytől függ.

A konkrét létszám kialakulásában a legfontosabb meghatározó tényező a lakosság száma, vagyis az igazgatás különböző szolgáltatásait igénybe vevő egyedek összessége. Az állam területi nagysága ehhez képest alig hat a köztisztviselők számának alakulására.

A közigazgatásról, az állam szerepéről kialakított filozófiáknak kevésbé van hatásuk az állami feladatok alakulására és a köztisztviselői létszám nagyságára. A liberális államfilozófiát képviselő kormányok ugyanolyan létszámú hivatali apparátust vesznek igénybe, mint a konzervatívok; a marxista államfilozófia alapján nem alakult ki nagyobb köztisztviselői hadsereg, mint a jogállamiság üdvösségében hívő demokráciákban; a gyarmattartók adminisztrációja nem volt nagyobb, mint a szabad, függetlenné vált új nemzeti államoké. Ehhez hasonlóan a gazdasági jólét sem számít jelentős faktornak a közigazgatási létszám alakulásában (pl. Banglades hivatali apparátusa semmilyen mennyiségi mutató tekintetében nem marad el a leggazdagabb államokétól).

Azt is ki emelni azonban, hogy csak feltételezetten hasonlíthatjuk össze az egyes kategóriákat. A közigazgatás személyi állományán ugyanis nem ugyanazt értik a világ különböző államában, s ez a tény egyelőre lehetetlenné tesz mindenféle elfogadható összehasonlítást. E tekintetben a magyar történeti fejlődés is félrevezető. A szerves fejlődés hiánya, az állandó rendszerváltás, az állandó újrakezdés szinte lehetetlenné tesz minden belső összehasonlítást. Az önkormányzatok pl. nem ugyanazok, mint a tanácsok, ezért a tanácsi létszámot csak erős fenntartásokkal lehet összehasonlítani az önkormányzattal.

A közigazgatási létszám nagyságát illetően több közös elem fedezhető fel a világ legkülönbözőbb államaiban.

Az első közös vonás ugyanannak a létszámnak eltérő értékelése a kormányzathoz vagy a közigazgatáshoz való tartozás függvényében. A kormányzat mindenhol, minden időben elviselhetetlenül magasnak tartja a köztisztviselők létszámát, csökkentési programok elfogadását sürgetik. A közigazgatás, illetve a végrehajtó hatalom első számú vezetőinek (elnökök, miniszterelnökök, köztársasági elnökök) többsége ambivalensen viszonyul a létszámhoz. Pozícióba jutásuk előtt leépítést ígérnek, ami azonban kormányzásuk megkezdése után vagy el sem kezdődik, vagy gyorsan befejeződik.

A köztisztviselői kar egyértelműen viszonyul saját létszámához: elégtelennek tartja a rábízott feladatok ellátására, s a legkülönbözőbb módszerek, eljárások alkalmazásával, érvei felsorakoztatásául ezt képes is elhíttetni. Az elégtelen létszám bebizonyításának egyik legelterjedtebb módja a feladatok hiányos vagy hibás ellátása.

A létszám kezelésében megfigyelhető másik sajátosság a létszámcsökkentés kormányzati programmá való minősítése, s e programok realizálásának szabotálása. Bár jelenleg is számos országban létszámleépítési program van hatályban, ezek azonban hosszabb távon permanens létszámnövekedést eredményeznek, vagyis végeredményben teljes

mértékben eredménytelenek. A növekedési tendencia nemcsak 20-30 éves időszakokra, hanem évtizedes összehasonlításokban is igazolható és bizonyítható.

1.2. A személyi állomány létszáma Magyarországon

A személyi állomány létszámának pontos megállapítása kísérleténél szinte leküzdhetetlen akadályokba ütközünk. Egyrészt eltérő adatokkal szembesülünk (más adatokat közöl a Központi Statisztikai Hivatal, mást a Belügyminisztérium illetékes szerve), másrészt pedig a személyi állomány körének állandó, legtöbbször indokolatlan megváltoztatása nehezíti meg a munkát. Emellett mindegyik ország más-más alkalmazotti réteget minősít közszolgának, ugyanakkor a minősítést időről-időre változtatja. Az összehasonlítás miatt ezért mindenek előtt forgalmi magyarázatot kell adnunk a közigazgatás személyi állományáról.

A közigazgatás személyi állományába Magyarországon azok tartoznak, akik a központi államigazgatási szervek, az általuk irányított dekoncentrált szervek, az önkormányzatok alkalmazottai, továbbá ide sorolható néhány központi állami szerv (pl. Országgyűlés, bíróságok) és köztestületi szerv (pl. Magyar Tudományos Akadémia) igazgatási munkát végző hivatalnoka is. A közigazgatás személyi állományába tartoznak a köztisztviselők, akik az említett szerveknél döntés előkészítő, döntéshozatali, kiadmányozási tevékenységet látnak el, akik közhatalmi tevékenységet, tehát irányítási, ellenőrzési feladatot végeznek, az ügykezelők, akik az előző tevékenységhez kapcsolódó ügyviteli munkát (gépirás, iratkezelés) végzik, s végül a személyi állományhoz tartozik a közigazgatási szervezetben kisegítő, fizikai munkát (takarítás, fűtés, beszerzés, gépkocsivezetés) végzők több tízezres csoportja is. A statisztikai nyilvántartásokban jelenleg köztisztviselőként a közhatalmi tevékenységet és az ügyviteli munkát végzőket vonják be.

A fogalmak tisztázása végett azt is el kell mondani, hogy a köztisztviselőnek azon az alapon történő elhatárolása, hogy közhatalmi tevékenységet végeznek nem jelenti azt, hogy ez kizárólag rájuk lenne jellemző. Közhatalmi tevékenységet látnak még el a rendőrség, honvédség, vám- és pénzügyőrség stb. hivatásos állományába tartozók, a bírák, ügyészek is, őket azonban nálunk mégsem sorolják a köztisztviselői kategóriába, eltérően a külföldi országok többségének jelenlegi, s Magyarország második világháború előtti gyakorlatától. Továbbá: a magyarországi nyilvántartások különválasztják a köztisztviselőktől mint állami alkalmazottaktól azokat a szintén állami (önkormányzati) alkalmazottakat (állami iskolák tanárai, orvosok, kutatók stb.) akik nem rendelkeznek ugyan közhatalmi jogosítványokkal, de ugyanúgy közösségi feladatokat látnak el, mint a köztisztviselők, ugyanúgy a költségvetés terhére számfejtik illetményüket (közalkalmazottak).

A terminológiai, osztályozási eltérések ellenére is kirajzolódik minden fejlett, fejlettebb országra egyaránt jellemző közös tendencia a közigazgatás személyzete létszámának alakulásában.

Ha a világtendencia okait kutatjuk főként a közigazgatási feladatok bővülésére kell utalnunk. A beavatkozó állam a klasszikus jogállammal szemben szerteágazó, sokoldalú ellenőrzési feladatok megvalósításához fog hozzá: a második világháború utáni szolgáltató, jóléti állam közigazgatása olyan állampolgári igények kielégítését szervezi, amelyet korábban semmilyen közigazgatási rendszer nem vállalt magára.

Külön kérdés, amelyet a létszámgazdálkodással foglalkozó kormányok gyakran feltesznek: a létszám növekedése arányban áll-e a feladatok növekedésével, miként lehet a növekedést megállítani? Az eddigi próbálkozások többnyire sikertelennek bizonyultak, egy-egy év létszámcsökkenése a következő években pótlódik. A magyar létszámcsökkentés oka vagy politikai (jelentős társadalmi változások, pl. 1946, 1957) vagy gazdasági (1922, 1929, 1995) jellegű.

1.3. A személyi állomány összetétele

A létszám nagysága önmagában nem meghatározó, fontosabb tudni kikből, milyen felkészültségű, képzettségű, korú, nemű alkalmazottakból áll össze, milyen szerveknél, milyen minőségben végzik tevékenységüket.

A felkészültség Magyarországon alkalmazott legfontosabb mérési eszköze az iskolai végzettség megállapítása. Minél magasabb iskolai végzettségű köztisztviselőkben áll a hivatalnoki kar, annál felkészültebbnek minősül az általános megítélés szerint a közigazgatási munka ellátására. Ehhez azonban hozzá kell tenni, hogy az iskolai végzettség önmagában elégtelen mutató, a hivatali munkában eltöltött hosszabb idő, az ez alatt megszerezhető rutin, tapasztalat, szakismeret versenyképessé teheti az alacsonyabb iskolai végzettséggel rendelkezőt.

A magyarországi nyilvántartások hosszú idő óta jegyzik az iskolai végzettség szerinti megoszlását a köztisztviselőknek. Az 1883-ban elfogadott ún. minősítési törvény a fogalmazói álláshely betöltőivel szemben felsőfokú iskolai végzettség bemutatását írta elő, amit ugyan hosszú évekig nem tudtak megvalósítani, de a törekvés egész Európában példamutatónak számított. Röviden azt is meg kell említeni, hogy az iskolai végzettség ilyen magas szintre való helyezése a származás alapján történő hivatalhoz jutást célozta megakadályozni, a dzsentrí réteg visszatartását, ami azonban egészen az 1930-as évekig nem sikerült, akkortól, más okoknál fogva is, már igen. A második világháború után jelentős visszaesés következik be a köztisztviselők képesítettségében. A nemek megoszlásának ismerete a közigazgatásban a személyzeti munka számára szintén nélkülözhetetlen. Az ideális az lenne, ha a férfiak és a nők aránya, a társadalmi arányoknak megfelelően kb. azonos lenne.

A modern, tehát az 1800-as évek elejétől számított közigazgatás, ellentétben az állampolgári egyenlőség több országban már alkotmányban is deklarált elvével egészen az 1900-as évekig elzárta a nők elől a közigazgatási pályákhoz vezető utakat, eddig az ideig a köztisztviselői pálya férfi pályának számított. Az első világháború után kezdett megváltozni a helyzet, nők azonban csak kisegítő munka végzésére kaptak lehetőséget, ugyanakkor Magyarországon a közszolgálat bizonyos területein (pedagógusi, egészségügyi) az 1941.évi népszámlálás idején a nők aránya 29,2 % volt, az államhatalmi szférában (beleértve a bírakat, ügyészeket, jegyzőket) szinte nem található nő.

1950 után változik a helyzet, ám csak a hetvenes években alakul ki az 50-50 %-os férfi-női arány, ettől kezdve a nők aránya fokozatosan és állandóan növekedve meghaladja a férfiakét. 1978-ban már 60 %, 2003-ban 71 % a nők aránya. Magyarországon a közigazgatás tehát elnőiesedett, aminek több oka van. A közigazgatás sok munkaköre tipikusan női munkaerőt igényel (nyilvántartások vezetése, dokumentumok kiállítása, szociális ügyfelek gondjainak feltárása, kezelése, stb.), igazából azonban a munkaterület alacsonyabb társadalmi presztízse eredményezte a férfiak kivonulását a közigazgatás, főként nem vezetői pozícióiból.

A köztisztviselők munkahely szerinti megoszlásának magyarországi vizsgálata arra világít rá, hogy a század folyamán folyamatosan emelkedett a központi államigazgatásban dolgozók aránya. 2003-ban az államigazgatás szerveiben (központi szervek + dekoncentrált szervek) a köztisztviselők 60 %-a található, nagyobb aránya mint bármikor, az önkormányzat szerveiben 40 %.

A beosztottak-vezetők aránya akkor ideális a közigazgatás-tudomány korai művelői szerint, ha egy vezetőre 5-6 beosztott jut. Nos, ebben a tekintetben a magyar közigazgatás nagyjából megfelel az azóta támadott, de máig kíváncsnak tartott aránynak. 2003-as adatok szerint a köztisztviselők 12 %-a vezető besorolású, egy vezetőre tehát 8 beosztott jut.

Az életkor megoszlása a magyar köztisztviselőknek nagyjából megegyezik a világ államainak többségével. Legkevesebb – érthetően – a 19-20 éves, illetve 69-70 éves korúak száma és aránya. Legmagasabb az 56 évesek aránya, az összlétszám 40 %-át teszi ki. A többség tehát kellő élettapasztalattal, rutinnal rendelkezik, ez a pozitív olvasata a megoszlásnak; elavult ismeretek birtokában, megfáradtan végzik munkájukat – ez a negatív olvasat.

Végezetül szólni kell arról a rétegződésről, amely a személyi állományon belül a politikusok, a specialisták és az igazgatási szakértők között kimutatható.

E három réteg összehangolt tevékenysége nélkülözhetetlen a közigazgatásban, tudjuk azonban azt is, hogy a három réteg különbözőképpen tekint munkaadó szervezetére. A politikus réteg mint réteg állandó, személyileg azonban gyakran cserélődik, e réteg tagjai általában pályafutásuk átmeneti állomásának tekintik az adott közigazgatási tisztség betöltését, amit akár általános politikai érdek, akár személyes ambícióból felcserélnek vagy felcserélhetnek más funkció ellátására vagy a közigazgatáson belül, vagy azon kívül. Többnyire küldetesként kezeli saját munkáját a közigazgatásban, amelynek tartalmát az adott politikai irányvonal megvalósítása, a megvalósítás ellenőrzése adja. A politikusi réteg a legvékonyabb, ám súlya a legnagyobb: a legmagasabb vezetői funkciókat töltik be tagjai. Tisztségüket többnyire választás útján nyerik el.

A szakértői réteg (ide soroljuk a gazdasági, kulturális, egészségügyi szakembereket, mérnököket, orvosokat, pedagógusokat) bizonyos fókig hasonlít a politikus rétegre; tevékenységét konvertálhatónak tartja, ugyanazt a munkát a közigazgatáson kívül is képes elvégezni, sőt, ha a körülmények olyanok, enged is a külső csábításoknak. Ez a réteg azonban általában karriernek tekinti a közigazgatásba való bejutását, különösen akkor, ha vezető tisztséget nyer el. Igazi szakmai karriert azonban csak a közigazgatáson kívül futhatnak be, ezért ez a réteg, amely legnagyobb méretekben cserélődik, fluktuál.

Az igazgatási réteg a közigazgatás személyi állományának az a magva, amely képzettségénél fogva „csak” az igazgatáshoz ért, ezért mozgási lehetősége kötött, egyedül a közigazgatásban tervezi karrierjét végigfutni; ez a szó szoros értelmében vett hivatásos, professzionista réteg. Tagjai immobilak, ők azok, akik weberi értelemben a bürokratikus típust alkotják, amivé az igazgatási szakértelem, az ügyek folyamatos vitelére való készségük és szándékuk, tehát az állandóságra, stabilitásra való törekvésük formálja őket a változást, a reformot, a hajlékonyságot képviselő politikus, a közigazgatást mintegy kívülről néző szakértői rétegtől elkülönülve.

E réteg részeként, de a szó szoros értelmében kiemelt részeként kell kezelnünk a főtisztviselőket, a főtisztviselői kart. A stratégiai döntések, programok előkészítésében, végrehajtásában, a nemzetközi együttműködés fejlesztésében a közigazgatási rendszerek privilegizált helyzetbe juttatják azokat a tisztviselőit, akik képesek az említett feladatok magas szintű ellátására. A szakmai, nyelvi felkészültség mellett erkölcsi feddhetetlenséget is megkívánnak a kiemelt, szűk körű közösségbe való belépéshez. Mivel valamely ország közigazgatásának minőségét a vezető tisztviselői adják, a kiemelt főtisztviselői kar olyan kiváltságokat élvez, amelyek a köztisztviselők széles táborát nem illetik meg.

Magyarországon 2001-ben hozták létre, 300 maximált fővel a főtisztviselői kart, tagjainak illetménye kiemelt szintű, alkalmazási stabilitásuk jóval erősebb a köztisztviselőknél.

2.Személyzetpolitikai rendszerek: nyitott és zárt rendszer

2.1. A nyitott és zárt rendszer közötti különbségek

A közigazgatás minden államban, Magyarországon feltétlenül, a legnagyobb üzem. Százezres létszámú üzem hazánkban sohasem létezett, ma sincs ilyen nagy létszámú alkalmazottat foglalkoztató üzem. Magától adódóan az alkalmazottak foglalkoztatására, munkajogi helyzetére – mint minden szervezetben – egységes elveken alapuló rendszert szükséges kidolgozni a közigazgatásban. Kétféle elképzelés alakult ki világszerte: az üzleti világ megoldásait követő nyitott rendszer és a katonai elképzeléseket a civil közigazgatásban alkalmazó zárt rendszer. Mint látni fogjuk, ma már tisztán egyik rendszer sem érvényesül, azok az országok, amelyek korábban a nyitott rendszert érvényesítették nagyon sok zárt rendszerre jellemző elemet átvettek, s fordítva: a zárt rendszer kezd felpuhulni ott, ahol a sok évtizeden át kizárólagossággal érvényesült.

A nyitott rendszer érvényesült az Amerikai Egyesült Államokban az 1883-84-es reformokig minden szinten (föderatív, tagállami, helyi). Az amerikaiak kezdettől fogva vallották, hogy a közigazgatás semmiben sem különbözik a magán- (vállalati) igazgatástól. Az igazgatás csupán technika, s a politikát nem szabad alárendelni a technikának, továbbá a bürokráciát a lehető legnagyobb mértékben vissza kell szorítani, alá kell rendelni a politikát és a demokráciát képviselő elnöknek, s más választott személyeknek, szervezeteknek. A közigazgatás akkor válik demokratikussá és nyitottá, ha leegyszerűsítik folyamatait, olyan mértékben, hogy minden állampolgár, külön felkészülés nélkül alkalmassá váljon a közösségi igazgatás elvégzésére, arra hogy közvetlenül részt vegyenek a közhatalom gyakorlásában. Ezért kívánatos a négyévenkénti rotáció, így ugyanis sokan élhetnek a lehetőséggel.

Ezeknek az elképzeléseknek összegezősképpen formálódott ki, spontán módon, a személyzetpolitika nyitott rendszere, az alábbi jellemzőkkel:

- a közigazgatásban is minden vezető (elnöktől kezdve a polgármesterekig) tetszés szerint, kötöttség nélkül választhat a jelöltek közül;
- mint ahogy az üzemekben a bérek különböznek, a közigazgatásban is alku tárgya a bér, központi bértáblázat nincs;
- a munkaviszony megszüntetése a munkaadó és a munkavállaló közös, illetve egyoldalú akaratából történhet a versenyszférában. A közigazgatásban a különbség annyi, hogy a kinevezés időtartama négy év (a választások időtartamával megegyező);
- ha a munkaviszony maximum négy évre szól, értelmetlen a köztisztviselők képzése, még inkább előremeneteli (karrier) rendjének kidolgozása;
- a köztisztviselők jogait, kötelezettségeit, jogállását a munkaszerződések szabályozták (vagy nem szabályozták), nem különbözve ebben a tekintetben sem más területek alkalmazottaitól.

A nyitott rendszer előnye mindennek előtt az, hogy nincs szükség a személyzeti munka intézésére központi igazgatási szervet létrehozni, az igazgatás költségei csökkenthetők. Előnyének tudható továbbá, hogy létszám a szükségletekhez gyorsan igazítható, akadály nélkül elbocsátható a felesleges alkalmazott, egyedül pénzügyi korlátja van a létszámnövelésnek, ha az szükségesnek látszik.

Hátrányai is kiütköztek azonban, mindennek előtt abban, hogy a közigazgatást teljes mértékben kiszolgáltatta a politikának. A törvénytől nem védett köztisztviselő csak abban az esetben tölthette ki a négy év szolgálati időt, ha fenntartás nélkül támogatta az őt pozícióhoz juttató politikát, politikust. A rövid, sokszor kiszámíthatatlan időtartamú közszolgálat nem ösztönzött a megfelelő képzettség elsajátítására, a szakképzettség megszerzésére, hiszen a politikai hűség számított legfőbb erénynek főnökei szemében, felelősség nem terhelte a köztisztviselőt, mulasztása, szabályszegése és a felelősségre vonás közti időben már megszűnt munkaviszonya, így a közszolgálati munka minősége kritikán alulivá vált, a visszaélések száma megszorozódott, a korrupció mindennapos lett.

1882-ben a frissen megválasztott Garfield elnököt lelőtte egy elégedetlen, párizsi nagyköveti kinevezésre váró támogatója, s ez adta meg a végső lökést a zártabb rendszerre

való áttérésre, amit ott merit systemnek neveztek el, a politikai hűség kritériumát felváltva a rátermettség kritériumával, közfunkciók bizonyos típusainak betöltésénél.

Európában a katonaságnál kipróbált modellt ültették át a civil közigazgatásba, zárt rendszerűnek nevezve el. Az elnevezés a rendszer két legfontosabb jellemző vonását takarja: az általános munkajogi szabályoktól való eltérést, a közszerületi szabályok általános szabályba, státútumba való foglalását, valamint az előre kiszámítható, tervszerű és jogilag biztosított előrelépés, karrier rendszerbe foglalását.

A hadseregben kipróbált módszerek áttételét a polgári közigazgatásba Gusztáv Adolf svéd, II. (Nagy) Frigyes porosz uralkodó is megpróbálta, melynek eredményeként a svéd, de különösen a porosz hivatalnoki modellt Európa más országaiban is, osztrák közvetítéssel és kényszerítéssel a magyar tartományban is átvették és sikerrel alkalmazták.

A svéd, majd porosz katonai modell újdonsága a katonai szolgálat átalakítása életre szólóvá, létre hozva a hivatásos, egész életre szóló katonai szolgálat intézményét. Az életre szóló elkötelezés mindkét felet köti, sem a kinevező sem a kinevezett nem szüntetheti meg a szolgálati viszonyt, ez csak kivételes, törvényben vagy szerződésben rögzített okok fennállása esetén lehetséges. A szolgálati viszony létesítésében formailag nem egyenjogú felek kötnek megállapodást, hanem a felettes egyoldalúan kinyilvánítja szolgálatba lépési engedélyét, a másik fél pedig nyugtázza a kegyességet, vagyis a szolgálat kinevezéssel létesül.

Előbbiekt mintájára a közszerületi jogviszony is kinevezéssel jön létre, még akkor is, ha a háttérben egyenjogú felek alkuja folyik, esküvel perfektuálódik. Szintén a katonai szolgálatból került átvételre az eskü, valamint az egyenruha viselése.

A zárt rendszerű személyzeti politika a közigazgatásban a 19. század végétől mindenhol teret nyert, a szocialista országok utasították el, ugyanolyan érveket használva mint a 19. század eleji amerikaiak, az elutasítást fokozatosan enyhítve az 1990-es évekig. Általánossá vált, mert előnye kétségtelven bizonyítható: a közigazgatás minőségét javította olyan alkalmazottak életre szóló lekötésével, akik a közigazgatási munka szakszerű végzésére akár munkába állás előtt, akár munka közben felkészítést kapnak.

A hátrányok közül meg kell megemlíteni, hogy a zárt rendszerben az állam olyan terhet vállal magára, amit a nyitott rendszerben elutasít: gondoskodik a kiválasztás egységes elveinek az érvényesítéséről, a szakemberképzés és -továbbképzés megszervezéséről, a karrier megtervezéséről, a felelősségi formák és eljárások egységes rendjének kidolgozásáról stb. Az életre szóló elkötelezés nem csak a minőséget javítja, hanem a megszokást, a kényelmességet, a túlzott biztonság érzetet is erősíti, ezzel rontja a közigazgatás hatékonyságát.

Nem tekinthető véletlennek, hogy az 1990-es évektől felerősödött az érdeklődés a nyitott rendszer bizonyos elemei iránt, s az országok némelyikében a zárt rendszert nyitott rendszerbeli elemekkel vegyítették. 1996-ban az Európai Unió akkori 15 tagállamából kilencben a zárt rendszer érvényesült (Ausztria, Belgium, Franciaország, Németország, Görögország, Írország, Luxemburg, Portugália, Spanyolország), hatban az inkább nyitott (Dánia, Finnország, Olaszország, Hollandia, Svédország, Anglia).

2.2. Közigazgatási személyzetpolitika Magyarországon

A modern személyzeti politika egyes elemei a kiegyezést követő években alakulnak ki a magyar közigazgatásban. Az 1868:XLIV.t.c. rögzíti a demokratizmus elemét: a hivatalok betöltése kérdésében egyedül a személyes képesség az irányadó; az 1883: I.t.c. a szakszerűség követelményét írja elő: minden közigazgatási állás elnyeréséhez legalább államtudományi államvizsga letétele szükséges. 1893-ban rendezik az állami tisztviselők illetményeit, 1912-ben nyugdíj ügyét. Az első világháború kitöréséig kiépült tehát a közigazgatási személyzeti politikának az a rendszere, amelyet zártnak nevezhetnénk

A zárt személyzeti politika azonban nemcsak az érdekek alapján történő kiválasztást jelenti, hanem az alkalmazás, előléptetés, a felelősség, a jogok és kötelességek, a bérezés, a képzés és a továbbképzés rendjének részletes szabályozását tartalmazó jogszabály, az ún. közszolgálati pragmatika kidolgozásának szükségességét is. A közszolgálati pragmatika tulajdonképpen a közszolgálatban dolgozók munkaviszonyának és nyugdíjazásának részletes szabályozása, mai terminológia szerint magában foglalja a munkatörvénykönyvben, a vállalati kollektív szerződéseken, a munkaköri leírásokban, a személyzeti programokban szereplő kérdések összességét, egységes szerkezetben, következőképp konzisztensen, logikus elrendezésben. Hazánkban 1874-ben fogadták el a Pénzügyi Szolgálati Szabályzatot, amely 1896-os korszerűsített változatában, mintegy szokásjogi alapon a közigazgatás egészében elterjedt, így a közszolgálati jog alapját képezte.

A modern személyzeti politika kialakítása tehát elkezdődött, a harmincas években az amerikai üzemszervezési és irodaszervezési tapasztalatok átvételével a folyamat kissé nekilódult (a főváros a minősítések javítása érdekében kipróbálja a Probst rendszert), egységes rendszer kialakulásáról azonban távolról sem beszélhetünk.

A második világháborúig tartó magyar korszak a zárt személyzeti rendszer kialakulása felé haladt, hiányzott azonban több eleme, a közszolgálati státútuma, a pályázati rendszer.

A második világháború után az első négy évben (1945–1949) megváltozik a tendencia: a zsákmányrendszernek egy visszafogott formája alakult ki, vagyis a zárt rendszert kezdi felváltani a nyitott.

Ennek első jele a képesítési követelmények szintjének csökkentése, a követelmények eltörlése, illetve a teljesítés alól széleskörű felmentési lehetőség adományozása. Az állások képesítéshez kötését már 1945-ben feloldották. Az 1150/1945.M.E.sz.rendelet egyes különleges képesítéshez kötött foglalkozást (orvos, állatorvos, mérnök) kivéve lehetőséget adott a képesítés alól való felmentéshez. Főként a baloldali pártok sürgették a képesítési követelmények törlését, azzal a céllal, hogy minél több káderüket juttassák felelős pozícióba.

Az 1945-ös nemzetgyűlési választások után a közigazgatási posztok megszerzéséért folyó harc különösképpen felerősödött. A támadás joggal elsősorban az MKP ellen indult, amely a választások előtt már elfoglalta a közigazgatás legfontosabb vezető posztjait (belügyminisztérium, rendőrség, hadsereg). Az 1946-ban elrendelt és végrehajtott, majd részben visszacsinált bélistázás eredeti célja a közigazgatás megtisztítása lett volna a demokráciaellenes erőktől, valamint a felduzzadt létszám csökkentése, valójában azonban az ellentétes érdekeltsgű pártok olyan küzdelmévé vált, amelyben a közigazgatás, az ország érdekei tulajdonképpen nem is játszottak szerepet.

A személyzeti politika más elemei azonban 1949–50-ig nem változtak. Igaz, hogy a szakszerűség leépítésével, a zsákmány-rendszer elterjedésével és megerősödésével a háború előtti zártrendszerű közigazgatási személyzeti politika valójában szétesett, hiszen legfőbb eleme a karrier intézményesített biztosítása a pártvillongások, a változó eredményű választások következtében végrehajtott politika célzatú létszámcserek miatt lehetetlenült.

1949-től először a nyitott rendszer legszélsőségesebb formája a zsákmányrendszer válik uralkodóvá, ez azonban 1980-ig egyre tompul, a rendszerváltás idejére vegyes jellegűvé válik, amelyben keverednek a nyitott és zárt rendszer elemei. Az ötvenes évek elején cserélődik ki tömeges mértékben a közigazgatás vezető garnitúrája kommunista funkcionáriusokkal. Ez a korszak a közigazgatási pálya társadalmi presztízse elvesztésének a kezdete, a korszerű személyzeti politikától való elszakadás ekkor kezdődik, s a képzettségi mutatók erősen visszaesnek.

Mindennek két káros hatását regisztrálhatjuk. Az egyik tulajdonképpen kevésbé jelentős, a fluktuációnak, mint országos jelenségnek a megjelenése. A fluktuáció vagyis az államigazgatási tisztség, álláshely feladása, felcserélése vállalati, intézeti, szövetkezeti munkahellyel, tömeges méretekben a korábbi években ismeretlen magyar közigazgatásban. A

közigazgatási álláshelyek stabilitásuk miatt vonzóak, a mobilitás, vagyis az egészséges arányú csere hiánya már-már veszélyeztette a személyi állomány minőségét. 1949-től minden a múlté, a képzetlen, felkészületlen alkalmazottak, vezetők rövid szolgálat után meggyőződhetnek az eléjük tornyosuló akadályok nagyságáról, a politikai öntudat panaceaként való használatának lehetetlenségéről. E mellett az ellátandó feladat, az irányítási módszerek ridegsége sem erősíti a pálya vonzerejét.

A másik, mélyebben, következményeiben máig ható változás: az államigazgatás a társadalmi folyamatokat egyértelműen, helyesebben, a kényszer eszközeivel, adminisztratív módszerek alkalmazásával irányítja, szervezi, mivel elvesztette korábban meglévő képzettségi fölényét, (még ha az az esetek többségében egyoldalú jogi ismereteket tartalmazó volt) az irányított szervekkel szemben, elvesztette azt a sajátosságát, ami a közigazgatást a századfordulótól hatékonyabbá tette a korábbi korszakok adminisztrációjával szemben, a szakértelmet. A szakértelem logikus érvelését, az argumentáción alapuló meggyőzést a parancsolgatás, a fenyegetés, a kényszer alkalmazását kilátásba helyező irányítás módszere váltja fel. S a korszak paradoxona: bár a politikai lojalitást teszik a kiválasztás minden mást elhomályosító követelményévé (fizikai dolgozók ezrei áramlanak be a közigazgatás vezető posztjaira), mégis talán sohasem feszült ilyen nagy ellentét a közigazgatás és a lakosság között, mint ekkor.

Az 1957-től kezdődő korszak legfőbb sajátossága, hogy az érdemeknek nagyobb szerepet juttat mind az alkalmazottak kiválasztásánál, mind előremenetelénél, mind díjazásánál, mint a korábbi korszak. Ezzel együtt intézkedései csak árnyalatokban változtatják meg az előző korszak képét. Az első lépést az 1021/1960. (IX.4.) számú kormányhatározat teszi meg, amely képesítési követelmények bevezetését rendeli el a tanácsok végrehajtó bizottságai titkárságainál és szakigazgatási szerveinél.

A személyzeti politika egyéb elemeit áttekintve is azt látjuk, hogy a tendencia egyértelműen a zárt rendszer kiépítése. Ebben a tekintetben a legjelentősebb lépést 1971-ben azzal teszik meg, hogy kinyilvánítják: a közalkalmazottak sajátos, a többi dolgozótól eltérő helyzetére tekintettel munkaviszonyukat külön jogszabályokban kell rendezni. Ezen belül is – jogaik és kötelezettségeik megállapítása céljából – indokolt az államigazgatási dolgozók külön kezelése. Az újabb felfogásnak a 38/1973. (XII.27.) MT számú rendelet tesz eleget, amely a felmondási feltételek munkáltatói részről történő szigorítását vezeti be.

A másik, ugyancsak a személyzeti politika zártabb rendszerének irányába mutató lépés az egységes alapelveken nyugvó közalkalmazotti bérrendszer bevezetése, szintén 1973-ban. Az 1950-ben elrendelt alsó- felső bérhatáros rendszer főként a betöltött munkakört vette figyelembe. Az 1957-es módosítás már a szolgálati időt is felveszi a bérezési tényezők közé. Az érdemek elismerése az 1960-as módosításban lelhető fel, amikor is a bérezési tényezők között megjelenik az iskolai végzettség is. Ezzel együtt – a közalkalmazottak bérszínvonalát alakító bérpolitikát ebben az időszakban nem az előrelátás, hanem inkább az alkalmi megoldások jellemezték. Az 1973-as megoldás sem lép túl a korábbi koncepción, a későbbi módosítások is inkább csak finomítanak, növelik a munkaköröket, munkaköri csoportokat, a címrendszer bevezetésével biztosítják a karriert azok számára is akik vezetők nem lehetnek, s a besorolási rendszerbe az előbbi tényezők mellé belép még az igazgatási szint (központi, fővárosi; megyei, városi, községi) is.

A zártabb személyzetpolitikai rendszer felé mutató jel a közigazgatásnak az a törekvése, hogy saját oktatási rendszert építsen ki. Ebben a korszakban, a hatvanas évek elején, mind középiskolai, mind felsőoktatási szinten létrehoznak igazgatási szakembereket képző intézményeket. Egyfelől a közgazdasági szakközépiskolák igazgatási és ügyviteli tagozatára és a gimnáziumok igazgatási fakultációjára, másfelől a tanácsakadémia hálózatának kiépítésére (Budapest, Veszprém, Szombathely), képzési időtartamának megnövelésére gondolunk.

A zárt rendszer felé tett döntő lépést 1992-ben tette meg az Országgyűlés, amikor törvényt (1992. évi XXIII. tv.) fogadott el a köztisztviselők jogállásáról. A törvényben a zárt rendszerre jellemző jegyek mindegyike megtalálható (karrierrendszer, kiválasztás, képzés, továbbképzés, képesítés, illetményrendszer, felelősségi rendszer stb.)

A következőkben a személyzeti politika legfontosabb elemeit vesszük sorra.

3. Kiválasztás a közigazgatásban

3.1. A kiválasztás a személyzeti politika első és legfontosabb eleme

Minden termelést vagy szolgáltatást végző szervezet arra törekszik, hogy olyan személyzet álljon rendelkezésére, amely felkészült, azaz képes gyorsan és jó minőségben a kiszabott feladatok megoldására, azonosul a szervezet célkitűzéseivel, ezért azok megvalósításáért az ésszerűség határain belül a tőle telhető legtöbbet adja. A személyzet összeállítása, a megfelelőnek tartott személyek felkutatása, kipróbálása, vagyis kiválasztása minden korban minden helyen a vezetők elsődleges teendői közé tartozott.

A közigazgatásban a kiválasztás jelentősége több oknál fogva is kiemelkedő: egyrészt az ellátandó tevékenység jellege miatt (közérdekű szervező-szolgáltató tevékenység), másrészt pedig a köztisztviselő az elvont és elvonatkoztatott államot testesíti, illetve jeleníti meg, ezért az állami tekintély és méltóság megőrzése miatt is szükséges fokozott gondossággal eljárni a köztisztviselők kiválasztásánál.

A köztisztviselő a zárt rendszerű személyzeti politika szerint elmozdíthatatlan, vagyis csak alkalmatlanság, valamint a nyugdíj korhatár elérése esetén mozdítható el állásából. Ilyen körülmények között a kiválasztás jelentősége különösen megnő, hiszen a rosszul kiválasztott alkalmazottól vagy lehetetlen vagy igen körülményes megszabadulni.

Magyarországon is, ahol a zárt rendszerű személyzeti politika nem teljesen kiépült, az elmozdíthatatlanság elve például egyáltalán nem érvényesül, sokkal védettebb a köztisztviselő, mint a versenyszféra alkalmazottja. Ehhez képest – látni fogjuk – a kiválasztás elméleti megalapozottsága hiányos, gyakorlati lebonyolítása pedig támadható, mivel sem a demokratizmus sem a hatékonyság követelményeinek nem tesz eleget.

3.1.1. A kiválasztás tartalma

A kiválasztás kapcsán nemcsak a szelekciót vagyis a számításba vehető jelöltek közül a legalkalmasabbnak megállapítására vonatkozó eljárást kell számba venni, hanem utalnunk kell az elsőként jelentkező mennyiségi vonzatokra. A kiválasztás álláshelyek betöltésére irányuló eljárás, tehát minimálisan egy fő, maximálisan pontosan meg nem határozható, esetlegesen több ezer, elvileg akár végtelen számú köztisztviselő jöhet számításba. Amennyire probléma-mentes az az eset, amikor megüresedett álláshely betöltéséről van szó, ilyenkor ugyanis a betöltendő álláshelyek pontosan meghatározhatók, annyira bizonytalan a megoldás valamely igazgatási ágazat teljes létszámgigényének kiszámításánál, még inkább a közigazgatás egészére kiterjedő kalkulációk elvégzésekor.

A létszámgigények megállapításának fontossága és pontossága kétségtől a kiválasztás első tartalmi eleme, mégis viszonylag kevés felhasználható kutatási eredmény gyűjthető róla össze. A nagyobb volumenű és hosszabb távú létszámgigények meghatározása tekintetében vagyunk kénytelenek nagyon általános megállapítások ismertetésére utalni. Az országos

köztisztviselői létszám – ez az első általános érvényű megállapítás – nem tudományos kutatások eredményeképpen áll össze, annál is inkább, mivel a tudomány, ha igazán az, inkább a munka elvégzésének akadályait hangoztatja, semmint pozitív, operatívizálható kijelentéseket tenne.

Az adott ország köztisztviselői létszáma látszólag teljesen spontán, ám szerves módon alakul ki, amelyben az állam folyamatos feladatbővülése áll szemben a költségvetési lehetőségek mérséklő hatásával, valamint a politika bürokrácia-ellenes attitűdjével.

A kiválasztásban nemcsak a mennyiségi és minőségi feladatok különböztethetők meg, hanem fokozatbeliek is. Ki kell emelni, hogy a kiválasztás nem csupán a megüresedett vagy új álláshelyre való megfelelő személy megtalálására irányuló tevékenység, hanem jelen van a szervezet összes alkalmazottjának minden térbeli és időbeli mobilizációjában, így az áthelyezésekben, vezetői megbízások elnyerésében.

Végezetül a kiválasztási folyamatban megfigyelhető két szakasz elkülönítésének szükségességét hangoztatnánk. A jelentkezők közül a legalkalmasabb személy kiválasztásának szakaszát megelőzi a toborzás, a rekrutáció szakasza. Ez a második etap sikerességét készíti elő az által, hogy igyekszik felkelteni az érdeklődést, növeli a jelentkezők számát, javítva a esélyét a minőségi kritériumok érvényesítésének. A toborzás-szelekció fokozatok mindegyikét igyekszünk bemutatni, a hangsúlyt a tulajdonképpeni kiválasztásra (szelekció) helyezve.

3.1.2. A kiválasztás története

Az állami funkciók betöltésére vonatkozóan – mint már jeleztük – a történelem előtti időktől kezdődően kialakult valamilyen ideológiával megerősített gyakorlat, azaz a kiválasztási elveknek és módszereknek hosszú története van. A történet két aspektusból vizsgálható. Az első megközelítésben arra keressük a választ, hogy az adott korszak mennyire teremti meg a társadalom tagjainak esélyét közhivatali funkciók betöltésére. Aszerint, hogy ezek mindenki számára vagy csak egy bizonyos kör részére válnak elérhetővé, demokratikus, illetve antidemokratikus kiválasztási rendről beszélhetünk. A tendencia a demokratikus kiválasztási elv érvényre juttatása felé mutat.

A második megközelítésben annak történetét tekintjük át, hogy a kiválasztás kritériumai között milyen mértékben érvényesülnek a felkészültséget, s mennyiben a feddhetetlenséget tanúsító megfontolások. E két típusú kiválasztási szempont – a történeti fejlődés eredményeként – mára összekapcsolódott.

3.1.3. Az antidemokratikus kiválasztás fajtái

Az antidemokratikus kiválasztás a kirekesztés elvén nyugszik. Kirekeszti a közfunkcióik elnyerésének lehetőségéből mindazokat, akik nem tartoznak valamely társadalmi osztályhoz, néphez, kaszthoz vagy éppen családhoz. Ezáltal – végső soron – az egyén teljesítményétől független kritériumok alapján válik lehetővé a közigazgatásba való bejutás.

Annak ellenére, hogy ma már ezt a felfogást elutasítjuk, a kirekesztő elv módszerei napjainkban is tovább élnek nyílt vagy rejtett formában.

Az antidemokratikus kiválasztás valamilyen társadalmi osztálynak, családnak biztosít monopóliumot a közfunkciók betöltésére. Az ókori Athénban csak a szabadok rendelkeztek a

közfunkciók betöltésére vonatkozó jogosultsággal: a rabszolgák még a jelöltek között sem szerepelhettek. Az ókori Rómában elfogadott kiválasztási rend a jó családból származás kritériumának érvényesítésén keresztül a szabadok jó részét is kirekesztette a jelöltek köréből: csak a patríciusok jöhettek szóba. Ebben az esetben tehát az osztály, a vagyoni és a családi preferencia együttesen jelentkezett. A középkorban – a jogegyenlőségen elvét továbbra is nyíltan követve – egyedül a nemességhez tartozók rendelkezettek hivatalviselési jogosítvánnyal.

A kiválasztás módszereként a polgári átalakulás előtti időkből elsőként a tisztségekhez jutás családi jogcímét említhetjük meg, ami meghatározott tisztséget meghatározott családhoz való tartozó meghatározott személy számára örökölhetővé tett. Ez a fajta kiválasztási módszer a leginkább antidemokratikus. Az öröklés címén elnyerhető közjogi tisztségre az államfőit, vagyis a legmagasabb közjogi tisztséget szokásos megemlíteni, annak királyi, császári, cári formájában. Az örökléssel és csak az örökléssel elnyerhető közjogi tisztség mindenekelőtt családi privilégiumokat rögzít, következésképpen az azonos társadalmi réteghez tartozók körében, sőt még a privilegizált családokon belül is állandó viszályforrásnak tekinthető. A középkor története tulajdonképpen örökösödési viták, illetve kiválasztási viták története.

A családon belüli (férfi) trónörökös kiválasztása is hatalmas problémát jelentett: több, egymással ütköző elv konkurált egymással. Példa erre a 11. századi magyar történelem, amikor is a senioritas és a primo genitura elve váltakozva érvényesült. A senioratus elve szerint a család legidősebb férfi tagja válik a fejedelem utódjává, ezáltal biztosítva van, hogy a legrátermettebb felnőtt férfi kerüljön vezető pozícióba. Ezzel szemben áll az elsőszülöttség (primo genitura) elve, melyben a szakrális elem mutatkozik döntőnek.

Mai elveink nem fogadják el kiválasztási módszerként az öröklést, ahol mégis tovább él (Európában számos ilyen ország van) ott nemzeti tradícióként kezelik. Ám ezekben az államokban az örökléssel nyert államfői pozíció pusztán protokolláris jelentőséggel bír.

Az örökösödési jogcím kialakulásának racionalitását azonban mindenképpen el kell ismerni az adott kor viszonyaira vonatkoztatva, hiszen a kultúra, a műveltség szűk körű elterjedtsége miatt a hatalom gyakorlásához szükséges ismeretek megszerzése egyedül a királyi udvarban – alapvetően az uralkodó gyermekeként – volt lehetséges. Visszaszorulásának oka azonban az volt, hogy igen sok alkalmatlan embernek teremtett lehetőséget az uralkodói pozíció betöltésére.

Fontos megemlíteni, hogy ez a módszer azonban nemcsak államfői szinten volt jellemző, hanem a főnemesek szűk köréből toborzódó közigazgatásra is.

A 16. századtól kezdődően a közfunkciók megszerzésének egyre elterjedtebb formája a készpénz ellenében történő vásárlás lett. A katonai nemesség mellett ekként alakult ki a hivatali nemesség (noblesse d'épée - noblesse de robe v office), amely a megvásárolt tisztséggel újabb vagyont szerzett, s így igen jó befektetésnek bizonyult tisztséget vásárolni. Ez a módszer azonban szintén mélységesen antidemokratikus, mivel csak a társadalom vagyonos rétegei számára nyitja meg a hatalomhoz vezető utat, s másokat kirekeszt belőle.

Nyíltan ez a kiválasztási forma modern korunkban nem él tovább, titkoltan azonban igen, közvetett formában pedig széles körben. Ne felejtjük el például, hogy az Amerikai Egyesült Államokban nem is olyan nagyon burkolt formában napjainkban is bevett szokás a választási küzdelmet nagyobb összegekkel támogatók megjutalmazása, valamely kis ország nagyköveti tisztségével, amely már-már a feudális világ adásvételi jogcíméhez közelít.

Az antidemokratikus kiválasztási gyakorlat legelterjedtebb, napjainkban is viruló, leküzdhetetlennek tűnő formája a favoritizmus, vagy más elnevezéssel: nepotizmus, patronázs rendszer. Magyarul talán a pártfogói támogatás rendszerének lenne leghelyesebb nevezni. Ennek keretében úgy nyernek el közjogi funkciókat, hogy a kiválasztás nem a rátermettség, azaz a személyes tulajdonságok, a felkészültség mérlegelése és értékelése alapján történik,

hanem valakinek a rejtett vagy bizalmas ajánlására. Következménye, hogy mindenkit kirekeszt a közfunkciók elnyerésének lehetőségéből, aki nem rendelkezik támogatással.

E támogatás sokféle lehet: politikai, családi, szakmai. Legelterjedtebb a politikai támogatás, s ennek a súlya is a legjelentősebb. Ez alapján csak az vehető eleve számításba, aki valamely pártnak a katonája, funkcionáriusa, de legalább támogatottja.

Történetileg a családi támogatás a legősibb. Családi támogatás, ajánlás révén tömegesen jutnak közjogi funkciókhoz a legfejlettebb társadalmakban is.

A támogatás származhat baráttól vagy valamely tisztelt, nagyrabecsült személytől is, akinek ajánlása eredményezheti a személyre szóló kiválasztást.

A polgári átalakulás új filozófiai alapokra helyezi a kiválasztást, ennek lényegéről a következő pontban találhatunk bővebb kifejtést.

3.1.4. A kiválasztás demokratizmusa - a demokratikus kiválasztás

A polgári átalakulás elveit rögtön az első jelentős politikai dokumentum rögzíti. Az 1789-es Deklaráció az ember és állampolgár jogairól a 6.cikkelyében kinyilvánítja az azóta sem változó formulát: rátermettségének megfelelően minden polgár egyforma eséllyel pályázhat bármely közfunkcióra, tisztségre és méltóságra, az elbírálásnál egyedül csak az erkölcsösségét és tehetségét szabad figyelembe venni.

Az univerzálisnak nevezhető felfogás első eleme tehát kizár minden megkülönböztetést a közhivatal elnyeréséért indult eljárásokban, s ezzel a korábbi korszakokkal szemben teljesen eltérő tartalmú viszonyulást fejez ki a közhatalom-állampolgár kapcsolatban. A megkülönböztetés minden fajtája megengedhetetlen: a nemi, a faji, a vallási, a nemzetiségi, a politikai. A nemi megkülönböztetés nyílt formában az ún. fejlett országokban minden tekintetben tilos. A faji megkülönböztetés tilalma pedig általában deklarálva van a világ országainak többségében.

Amíg a diszkriminációk többsége történetében az általános tendencia a csökkenés, a politikai jellegűt tekintve a helyzet eltérő. A kiválasztás újkori, demokratikus felfogásába ugyanis az is beletartozott eredetileg, hogy mindenki, politikai meggyőződésére, pártállására tekintet nélkül egyenlő eséllyel léphet közszolgálatba. Valójában kezdetektől fogva gondok adódtak az elv érvényesülésével. Példának okáért Jefferson elnök az 1820-as években azzal alapozza meg a később zsákmány-rendszernek elnevezett kiválasztási gyakorlatát, hogy kifejti: a lakosság azért választja meg az elnököt, hogy választási programját végrehajtsa. Ennek akkor tud eleget tenni, ha olyan munkatársakat választhat maga mellé, akikben teljes mértékig megbízik, akik politikájával nem csupán hivatali kötelességből, hanem őszinte belső meggyőződésből azonosulnak.

A képzettség, tehetség, rátermettség alapján történő kiválasztás szemben találja magát az egyenlő esély elvével, s ez különösen és megújulóan a politikai esélyegyenlőség tekintetében van így. E két kritérium ütközésének következtében számos esetben az egyenlőség általános követelménye alól kell kivételt tenni.

3.1.5. Morál vagy felkészültség?

A szelekció kritériumai között az ókortól kezdve napjainkig egy ellentétpár található, amelynek feloldása teljesen soha sem sikerült. Az ellentétpár egyik eleme, a felkészültség,

tehetség, párja pedig az erkölcsi tisztaság, becsületesség, tisztesség, tiszteletre méltó életcél - a morál.

A történelmet áttekintve azt tapasztalhatjuk, hogy az ókorban az erkölcsi tulajdonságokat részesítették előnyben, annyira, hogy a rátermettséget, felkészültséget követelményként explicite meg sem fogalmazták. Athén egyedül etikai kritériumot támasztott a kiválasztottakkal szemben. Csak néhány ezek közül: hogyan viselkedett az aspiráns a csatákban; fizeti-e rendszeresen az adókat; gondolja-e idős szüleit? Az ókori Kína nagy tudósa, Konfucius, szintén az erkölcs mindenekfelettségét hangoztatta: „erkölcstelen ember nem tölthet be közfunkciót”.

A középkorban azonban az erkölcsi kritériumok már fel sem merültek; magától értődő volt, hogy közhatalmat csak a feudumok tulajdonosai gyakorolhattak. Egy kivétel azért tehető: a Koránban a tudás elsődlegességéről olvashatunk.

A polgári társadalmakban idővel két irányú változást tapasztalunk. Az egyik, hogy az elválasztás vagy szembeállítás helyett az összekapcsolás módszerét választják, amint azt az 1789-es francia deklarációból láthatjuk: felkészülést és tisztességet kívánnak meg együtt és egyszerre. A másik változás pedig, hogy az általános elv konkretizálására kerül sor (pl. meghatározott iskolai végzettség, összeférhetetlenség, büntetlen előélet stb. megkövetelése).

Megfigyelhető, hogy a felkészültség kritériuma egyre nagyobb hangsúlyt kap. Ehhez hozzájárul az ellátandó feladatok összetettsége, az általános műveltségi szint növekedése, valamint a közigazgatás teljesítményével szemben támasztott igényesség fokozódása.

3.1.6. A toborzás

Az érdemi kiválasztást, a szelekciót megelőző elem, a toborzás funkciója kettős. Az első: demokratikus szelekció esetében az egyenlő hivatalszerzési lehetőség megvalósításához szükséges az üres közfunkciók meghirdetése, hogy ennek ismeretében az érdeklődők jelentkezheszenek. A demokratizmust erősítő, funkciója nyilvánvalóvá válik, ha a toborzás két legfontosabb formáját szemügyre vesszük. Azokban a rendszerekben, ahol a politikai favoritizmus vagy patronázs érvényesül a toborzás belső, személyes, zárt csatornákon keresztül történik. Az egyenlő esélyt biztosító társadalmakban a toborzás nyitott, mindenki által megismerhető formában megy végbe, a sajtó, a tömegkommunikáció felhasználásával.

A toborzás másik funkciója a kiválasztás eredményességének megalapozása azzal, hogy a kiválasztásra nagy számú jelöltet biztosít. Azokban az országokban, ahol a közigazgatás társadalmi presztízse alacsony különösen fontos, hogy a toborzás, vagyis közfunkcióra való csábítás sikeres legyen, a választhatóság gazdagságának biztosításával (esetenként a kényszertoborzásra is találunk példát). Ahol viszont a közigazgatás továbbra is megőrizte vonzerejét, a toborzás sikeressége valószínűbb, s ehhez kisebb erőfeszítés elegendő, ám maga a művelet itt sem maradhat el.

A toborzás módszerének és lebonyolításának története kapcsán a decentralizációtól a centralizáció felé haladás emelhető ki. Ma az államok nagy részében kialakultak – erről majd később írunk – olyan kormányzati szervek, amelyek öröködnék a toborzási elvek egységes érvényesülése fölött, ha szükségesnek látják korrekciós lépéseket is tehetnek.

A toborzásnak, a jelentkezésre való felhívásnak ma az uralkodó formája a nyilvános felhívás (napilapok, hivatalos lapok stb.). A toborzás – áttekintve a nemzetközi gyakorlatot – lehet folyamatos, tehát az igények jelentkezését azonnal követő, s időszaki, amikor csak meghatározott időpontban, de mindig ugyanabban az időpontban (negyedévente, félévente, évente) közlik a megüresedett álláshelyeket, s kéri a jelentkezést.

A közlés – bármilyen helyen és időben történik – attól függően, hogy a kiválasztás demokratizmusa milyen mérvű kötetlen és kötött formájú. Általánosságban elmondható, hogy minél nyersebb és kidolgozatlanabb valamely kiválasztási rendszer annál inkább a kötetlenség a jellemző forma. A kötetlen formájú toborzás annak a közlésére szorítkozik, hogy megüresedett valamilyen közhivatal, s arra lehetséges a feltüntetett címen jelentkezni. A kötött formájú, amelyet elterjedtebb nevén pályázatnak nevezünk, tartalma, formája nem tetszőleges, az előírt formától eltérni nem lehet, az előírások megsértése esetén a kiválasztási eljárás érvénytelen, ha szükséges bíróság által is szankcionálható. A pályázati úton történő toborzás az összes fejlettebb polgári államban központi, alkotmányos szintű előírás (az NSZK-ban, az USA-ban, Franciaországban, Angliában.)

Természetesen léteznek pályázaton kívüli toborzási módok is. Így pl. az oktatási intézményekkel való közvetlen kapcsolattartás, tanulmányi ösztöndíjak biztosítása közigazgatási szervezetben való elhelyezkedés fejében. Itt említhetjük meg a különböző állásbörzéket, kiállítások szervezését is abból az elgondolásból, hogy növeljék a közfunkciók ellátására jelentkezők körét.

A magyar toborzás eszköztára gazdagszik és szegényedik egyszerre, sem az elvekben sem a gyakorlatban nem tettük meg azt a döntő lépést, amellyel a demokratikus kiválasztást korlátozás nélkül alkalmazó országok körébe juthatnánk.

A pályázat, amely minden szempontból a legsikeresebb toborzási forma lenne mindmáig nem lett kötelező, pusztán megengedett (kivéve a jegyzői álláshely és a központi szervek főosztályvezetői tisztsége, amely csak pályázat útján tölthető be), noha a szabályszerű pályázat állja útját a rokoni, a pártbeli, baráti kapcsolatok érvényesítésének, ezért a hatalmon lévő politikai pártok soha sem lelkesedtek saját befolyásolási lehetőségeik csökkentéséért. A közhivatalok vezetői pedig a legfontosabb irányítási eszköztől, a beosztottak szabad és tetszőleges kiválasztási jogától érzik magukat megfosztottnak.

Az 1997-ben történt módosítás, amely a pályázat helyett a megüresedett álláshelyek kötelező nyilvános közzétételét rendeli el, látszólag előrelépés, valójában a pályázati kényszer széles körben hangoztatott igényének elegáns elszabotálása.

1998. szeptember 1-jétől tehát a megüresedett álláshelyeket nyilvánosan közölni kell. A közlés helye a Belügyminisztérium hivatalos lapja, a közlés ingyenes. Ugyanakkor a nyilvános közzététel semmilyen tekintetben nem köti a hirdetőt, tehát: nem köteles a hirdetményre jelentkezők köréből választani, egyéb módon megismert vagy kiszemelt személyek közül is választhat. A pályázat ezzel szemben arra kötelez(ne), hogy a pályázatot kiíró a szabályszerű pályázatot benyújtók köréből válasszon. Ha nincs pályázó, vagy a jelentkezők között nincs a funkció, munka ellátására megfelelő személy, a pályázatot meg kell ismételni. A nyilvános közzététel szabad kezet ad a kiválasztás módszerének alkalmazására. A vezető tehát dönthet egyéni szimpátia vagy antipátia, személyes kapcsolatok, pártbeli ajánlások, esetleg felkészültség vizsgálata alapján. A törvényes alkalmazási feltételek (állampolgárság, cselekvőképesség, képesítési előírás) alkotják a választási szabadság határait, ennek keretein belül az álláshely meghirdetőjét semmi sem köti. További különbséget jelent, hogy pályázatok esetében előre közölni kell a kiválasztás módját, a felkészültség ellenőrzésének mikéntjét (az értékelést végző személy, illetve bizottság megnevezése, az elbírálás határideje stb.), és a pályázati eljárás lebonyolítását ellenőrzik.

A pályázat mint kötött toborzási mód tehát egyrészt a kiválasztás minőségi szempontjainak érvényesülését biztosítja, másrészt az egyenlő esély alapjait, s ennek kiemelt részeként a kiválasztás tisztaságát, a nem kívánt hatások, a korrupció jelentkezésének megakadályozását. A pályázat sikertelen életútja a magyar közigazgatásban egyben a korrupció gyökerzetének kiirtására irányuló törekvések csődjét is jelenti.

3.1.7. A szelekció

Sikeres toborzás esetén egy-egy megüresedett helyre több jelentkező is pályázik. A kiválasztás érdemi része ez után kezdődik: a jelöltek között a megfelelő személy megtalálása. A szelektálás több mozzanatra bontható, a következőkben e mozzanatokat járjuk végig. Az első mozzanat az általános alkalmazási feltételek meglétének vizsgálata, második az esetleges preferenciák alkalmazásának feltárása, harmadik a versenyben maradók a felkészültségi fokozatának lemérése.

3.1.8. Általános alkalmazási feltételek

Az első szűrő, amely leszűkíti a jelentkezők körét és számát: a jogszabályok, többnyire törvények által előírt általános feltételek meglétének ellenőrzése. Néhány ezek közül minden alkalmazás általános feltétele, néhány a közigazgatásban található csupán, a leggyakoribb eset, hogy módosult, sajátos formában fedezhetjük fel a munkaviszonyok általános előírásait.

A legfontosabb általános alkalmazási feltételeket a következőkben tárgyaljuk

a) életkor

Mindenki azonos joggal indulhat valamely hivatal elnyeréséért indított versenyben, ha csak nem túl fiatal vagy idős, vagyis az életkor kettősen jöhet számításba.

Hazánkban az alsó életkori határra vannak figyelemmel, a felső határ legfeljebb mint nyugdíjazási időpont kerül szóba, látni fogjuk a karrier rendszerű, tehát a miénkhez hasonló személyzetpolitikát érvényesítő országokban más tartalommal is rendelkezik.

Az alsó korhatár – nem kivétel nélkül – a nagykorúság elnyerésének időpontja. Történetileg az a különös tendencia rajzolható fel, hogy – az új korban – minél rövidebb az átlag életkor annál későbbi a nagykorúsági időpont, s napjaink felé közeledve az átlag életkor meghosszabbodásával a nagykorúság egyre fiatalabb korban következik be (pl. Magyarországon a századfordulón 24., jelenleg pedig a 18. életév betöltése jelenti a nagykorúságot). A köztisztviselői alsó korhatár azonban csak globálisan igazodik a nagykorúsághoz, attól két irányban is eltér.

A jelenlegi magyar állapotokat vizsgálva azt állapíthatjuk meg, hogy a köztisztviselői törvény a kiválasztás alsó és felső időpontjára vonatkozóan sem rögzít konkrét évszámokat. Az alkalmazás alsó korhatárát illetően utaló megjegyzést tesz: a jelöltnek cselekvőképesnek kell lennie. A Polgári Törvénykönyv megfelelő paragrafusait kell fellapozni a cselekvőképes állapot időpontjának megismeréséhez: betöltött 18. életév. A cselekvőképességnek azonban csupán egyik eleme az előírt életkor, másik eleme: az ügyek viteléhez szükséges belátási képesség. E képességgel az rendelkezik, aki nem áll cselekvőképességet kizáró, illetve korlátozó gondnokság alatt. A 16. életévét betöltött személy házasságot köthet, s ezzel cselekvőképes (e nélkül korlátozottan cselekvőképes), nagykorúvá válik, köztisztviselővé kinevezhető. Ebben az életkorban azonban nagyon ritka kivétellel nem rendelkeznek középiskolai végzettséggel, ezért csak az ügykezelővé történő kinevezés képzelhető el (viszont utóbbihoz is legalább középfokú szakképesítés szükséges).

A felső korhatárra sincs konkrét évszámot pontosan megjelenítő megállapítás. A karrier-pályára vonatkozó felső korhatárra nincs semmilyen utalás. Lehetne azt mondani, hogy tudatosan választották ezt a megoldást, nem rekesztve ki senkit, kora miatt, a karrier

lehetőségéből. A valós helyzet azonban az, hogy a törvény megalkotásakor, a tervszerű előmenetelre vonatkozó hézagos ismeretek miatt e kérdés fel sem merült.

A köztisztviselői pályaut befejezésének végleges időpontját 70 évben határozza meg a törvény. A felmentés jogcímei között utal arra, hogy a közigazgatási szerv felmentheti a köztisztviselőt akkor, ha az nyugdíjasnak minősül.

A nyugdíj kérelem és folyósítás nem jelent automatikus nyugdíjba vonulást. A nyugdíj korhatárt betöltő és a törvény által előírt szolgálati idővel rendelkező jogosult teljes nyugdíjellátásra a nélkül, hogy szolgálati viszonya ezzel megszűnne. Ötvenöt, illetve hatvan éven felüli köztisztviselők tehát, ha munkáltatójuk igényt tart szolgálatukra, folytathatják teljes munkaidejű, teljes illetménnyel elismert tevékenységüket, nyugdíjellátást is élvezve 70 éves korukig, amikor is a közszolgálati jogviszony automatikusan megszűnik.

b) állampolgárság

A köztisztviselő személyesíti, jeleníti meg, teszi valóságossá, érezhetővé az elvont, absztrakt államiságot, a közösség közös ügyeit igazgató államot. A közösség, a társadalom érdekeit a legodaadóbban, leghűségesebben, legnagyobb áldozatvállalással az adott közösséghez legszorosabban kapcsolódó személyek képviselhetik és védelmezhetik. Így nem meglepő, hogy a köz szolgáinak kiválasztásánál, a közfunkciók betöltésénél előnyt biztosítottak minden időben és minden államban a közösséghez tartozók számára, a kívül állóknak pedig vagy kivételessé, feltételekhez kötötté vagy megengedhetetlenné nyilvánították az állam képviseletét.

A nemzetállamok kialakulásával az adott államhoz való tartozás jogilag igazolt formája, az állampolgárság vizsgálata kiemelkedő jelentőségűvé vált, mára pedig általánossá vált az állampolgárság kinevezési feltételként való megjelölése, nüansznyi eltérések azonban tapasztalhatók. A lojalításra, a megbízhatóságra vonatkozó érvelés kiegészült a munkaerő-védelemre hivatkozással. A hazai közszolgák munkahelyét védeni szükséges a külföldi pályázókkal szemben – fogalmazzák meg újabb véleményeiket a nemzeti államok törvényhozói.

Hogy mennyire erős a nemzethez való tartozás szempontja a közigazgatási funkciók betöltésénél az Európai Unió jelenlegi álláspontjával is igazolhatjuk. Az Unió a tőke, a szolgáltatás, a munkaerő szabad, korlátozás nélküli mozgását, cirkulációját szándékozik megvalósítani. A munkaerő szabad áramlásába azonban nem folyhatnak be a köztisztviselők, mivel még a szupranacionális célok sem közömbösíthetik a nemzeti érdekeket.

A magyar köztisztviselői rendszer a közszolgálat kiválasztási előfeltételeként szintén megkívánja a magyar állampolgárságot. Bármilyen címen szerzett állampolgárság számbavehető, ellentétben néhány országgal, amely csak az eredeti jogcímen szerzett állampolgároknak ad lehetőséget hivatalviselésre, tehát vérségi vagy területi elv alapján. Ugyanakkor ügykezelőnek – a fontos és bizalmas ügykezelői munkaköröket kivéve – az Európai Unió tagállamainak állampolgárai is kinevezhetők, amennyiben az egyéb feltételnek megfelelnek és megfelelő magyar nyelvismerettel rendelkeznek.

c) erkölcsi kritériumok

A kiválasztás történetének ismertetése kapcsán már érintettük az erkölcsi kritériumokra vonatkozó szabályozás fejlődését. A polgári átalakulás a felkészültség, a rátermettség jelentőségét helyezi első helyre, de nem mellőzi az erkölcsi értékek számbavételét sem a

kiválasztás folyamatában. Az intellektuális és a morális értékeket úgy egyenjogúsítja, hogy a törvények szabályaiban ez nem mindig tükröződik direkt formában vissza.

A magyar megoldás esetében erkölcsi elemeket találhatunk a kinevezés feltételei között (büntetlen előélet), az összeférhetetlenség és az eskü szövegében, anélkül, hogy az erkölcs kifejezés egyszer is előfordulna a hivatkozott törvény-helyeken.

A jelentkezők közül a szelekció során számításon kívül kell hagyni a büntetett előélettel rendelkezőket. Akit a bíróság jogerős határozatával valamilyen bűncselekmény elkövetésében bűnösnek nyilvánít nemcsak a büntetőjogi szabályok, hanem az erkölcsi normák megsértésében is vétkes. Ellenkezne a társadalom értékítéletével, ha ilyen személy bármely közfunkció ellátására megbízást kapna. A büntetlen előélet igazolására a pályázóknak erkölcsi bizonyítványt kell benyújtania, ami azt igazolja, hogy a bizonyítványon feltüntetett személyről nem vezetnek rendőri nyilvántartást. A büntetett előélet jogilag előállhat abban az esetben is, ha az erkölcsi bizonyítványt kérő akár a törvény erejénél fogva, akár bírósági határozat alapján, akár kegyelem útján mentesül az általa elkövetett bűncselekmény hátrányos következményei alól. A büntetés kitöltését követő tíz év elteltével – ez a maximális időtartam – mindenki mentesül a legsúlyosabb bűncselekmény következménye alól is, azaz megszűnik bűnügyi nyilvántartása, büntetlen előélettel rendelkező személynek minősül.

A társadalomra nézve veszélyes lenne, ha fontos közfunkciók ellátásával meg lehetne bízni olyan személyeket, akik ugyan jogilag büntetlen előéletűnek tekinthetők, de csak a rehabilitáció révén, ténylegesen esetleg súlyos bűncselekmények elkövetői, ezért ennek a bíróság útját állhatja, amennyiben – mellékbüntetésként – az elítéltet közügyektől is eltiltja. A közügyektől eltiltás, többek között, eltiltja az elítéltet attól, hogy hivatalos személy – így köztisztviselő – legyen. A legrövidebb időtartam egy év, a leghosszabb tíz év. Az eltiltás idejébe nem számít bele a szabadságvesztésben töltött idő. E mellékbüntetés csak szándékos bűncselekmény esetében akkor kerülhet kiszabásra, ha a főbüntetés végrehajtandó szabadságvesztés, s az elítélt méltatlan arra, hogy a közügyek intézésében részt vegyen.

Ezzel együtt is, amint láttuk, a büntetés letöltésétől számított 10 év leteltével elvileg a legmagasabb közjogi tisztség betölthető. Ennek megelőzésére szolgál az 1995. évi CXXV. tv által elrendelt kötelező adatközlés fontos és bizalmas munkakört betöltő, illetve – témánk szempontjából ez a lényeges – az ilyen munkakörbe jelölt személyek részéről. Az államigazgatásban a minisztériumi főosztályvezetőknél zárul az idetartozó személyek köre, s a C típusú kérdőíveken olyan kérdésekre kell választ adni, amelyek erkölcsi vonzatai aligha vitathatók, pl a házasságon vagy élettársi közösségen kívüli partnerkapcsolat (homoszexuális is); alkohol- és kábítószer fogyasztás; a B típusú kérdőíveken adótartozás. Mindhárom – A,B,C típusú – kérdőíven válaszolni kell arra, hogy a jelölt vagy házastársa (élettársa) ellen a nyilatkozat keltétől számított 15 éven belül indult e olyan büntetőeljárás, amely büntetéssel fejeződött be, s ha igen mikor, miért, mi volt a büntetés mértéke, s mikor mentesült a büntetőjogi következmények alól, sőt 5 évre visszamenően a büntetéssel befejeződő szabálysértésekről is nyilatkozni kell.

Kizárja a magyar törvény a szelekcióból azt is, aki alkalmazásával a már szolgálatban lévő hozzátartozójával, azaz egyenes-ágbeli rokonával (lemenővel, felmenővel egyaránt) ennek házastársával, az örökbefogadó és nevelőszülő örökbefogadott, nevelt gyermekével, testvérével, házastársával, élettársával, a házastárs egyenes-ágbeli rokonával (a pályázó szemszögéből nézve apósával, anyósával) a házastárs testvérével (sógorral vagy sógornővel) a saját testvér házastársával (sógor-sógornő) irányítási, felügyeleti, ellenőrzési vagy elszámolási kapcsolatba kerülne. Nem vitásan az erkölcsi tisztaság biztosítása az oka a szabály törvénybe iktatásának, hiszen az ilyen kapcsolatba került hozzátartozók kivételezéssel, szabálytalanságok eltussolásával, nem megérdemelt kedvezmények biztosításával gyanúsíthatók. Ez a községi önkormányzatok és a külföldi intézmények (külföldi magyar nagykövetség, konzulátus, kulturális intézet) esetében is így van, ám az önkormányzat

képviselő testülete, illetve a külszolgálat felügyeletét ellátó miniszter – ha jogszabály másként nem rendelkezik – mégis felmentést adhat a hozzátartozó együttalkalmazási tilalma alól. A külszolgálati intézmények esetében a felmentés indokoltságának lehetősége nem vitatható, hiszen számos olyan külföldi intézményünk működik, ahol csak férj és feleség található, s mindkettő munkája szükséges. A községek esetében a fogalmazást túlságosan pontatlannak érezzük, hiszen vannak több ezres lélekszámú községek, ahol a tilalomnak érvényt lehet szerezni, a feloldás csak a kis lélekszámú községek számára indokolható.

A köztisztviselői szelekció erkölcsi tartalmú intézménye a szolgálati eskü, az nevezhető ki ugyanis, aki esküt tett. Az eskü ünnepélyes, megerősítő fogadalom általános, többnyire erkölcsi jellegű értékrend elfogadására, magatartás követésére.

d) egészségi állapot

Az egészségi állapot két szempontból is jelentőséggel bírhat. A jó egészségi állapot lehet előny, sőt alkalmazási feltétel, lehet azonban hátrány is bizonyos egészségügyi károsodásban szenvedőkkel szemben, s fordítva. E pont keretében csak az első szempont érvényesítését vizsgáljuk.

Közfunkció ellátására elsősorban mentálisan és fizikailag egészséges pályázókat alkalmaznak. A szolgálat ellátásához szükséges jó szellemi és testi állapotot orvosi ellenőrzéssel, valamint önbevallással rögzítik. Vannak országok, ahol az alkalmazást kizáró betegségeket felsorolják. A jelenlegi magyar előírások szerint az egészségügyi állapot vizsgálatát jogszabály előírhatja, s ennek keretében a pszichikai alkalmasság is ellenőrizhető.

e) iskolai végzettség

Minden állampolgárnak joga van a hivatalviseléshez – ha felkészült és tehetséges, ma már világszerte ezt az elvet követik a szelekció során. A történeti fejlemények áttanulmányozásából kiderül, hogy még a polgári átalakuláson keresztül ment országok mindegyikében sem értettek egyet az állampolgárok jókora részének kizárásával a közhivatal elnyeréséért indított versenyből, s ma is találhatók igazgatási területek, ahol negligálják a felkészültség vizsgálatát. A választóvonal a közfunkció ellátásának politikai, illetve szakmai megítélése között húzódik meg. A politikai megközelítés szerint a közfunkció ellátására minden állampolgár képes, ha nem, akkor a közfeladatokat egyszerűsíteni kell. A szakmai megközelítés ezzel szemben a közfunkciót olyan szakmai munkának tekinti, amelyet csak azok tudnak elvégezni, akik általános műveltséggel rendelkeznek, iskolázottak, ismerik – gyakorlat révén – a szakmai fogásokat. Az amerikai eredetű politikai, a porosz-osztrák eredetű szakmai hozzáállás mára olyan formában ötvöződött, mindenhol, hogy a közfunkciók kettéváltak, kisebb részük politikai jellegű maradt, ezek a legmagasabb közfunkciók, itt a felkészültség, ennek legmérhetőbb formája az iskolai végzettség szintje, foka nem kérhető számon, más természetű, nevezzük politikainak, rátermettség persze itt is sokat nyom a latba; a nagy tömegű közfunkciók ellátása pedig szakmai elismertséget vonzott magához, mivel tagadhatatlanná vált az igazgatási feladatok összetettsége, bonyolultsága, s az ehhez kapcsolódó felkészültség fontossága.

Amíg a politikai jellegű funkciók betöltésénél szabály szerint demokrácia-ellenesnek minősül minden rendszeresített vizsgálata, ellenőrzése az intellektuális felkészültségnek, köztársasági elnökök, miniszterek, polgármesterek, politikai államtitkárok nem kell, hogy megválasztásukhoz diplomájukat bemutassák, vagy írásbeli versenyvizsgán adjanak számot

ismereteik mélységéről, addig a hivatalnokok millióitól mindezt kötelezően elvárják, s aki gyengébb teljesítményt nyújt a szelekció rostáján, kihull.

A felkészültség, tehetség értelmezése során több álláspont alakult ki a világ országaiban. Az első választ igénylő kérdés, amely a később ismertetésre kerülő többi kérdés választát is befolyásolja: hogyan, milyen formában lehet a felkészültséget és a készségeket ellenőrizni? Döntően két módszer alakult ki: azokban az országokban, ahol a versenyvizsga a kiválasztás fő módszere (pl. Anglia, Franciaország, Olaszország) a vizsgán nyújtott teljesítményt értékelik, és az itt bizonyított tényleges tudás az álláshely betöltésének feltétele; ahol a versenyvizsga rendszernek viszont nincsenek hagyományai (pl. Németország, Ausztria) a megszerzett tudást hivatalosan igazoló okmányokra (iskolai bizonyítványok) támaszkodnak a döntés meghozatalakor.

A magyar előírások ismertetésére rátérve először az indulás, az első általános törvény elfogadásának időpontja 1883, magas, mondhatni túl igényes mércéjét említenénk meg. E szerint a közigazgatásban (ide tartozott az állami igazgatás, a vármegyei és a törvényhatósági, valamint megyei városok igazgatása) fogalmazási teendők ellátására gyakornokként is csak tudományegyetemen jogi vagy államtudományi doktori oklevelet szerzett személy alkalmazható. Az előírásnak csak a múlt század húszas éveinek végére tudtak eleget tenni, akkor is az elcsatolt országrészekből az anyaországba özönlő köztisztviselők alkalmazásával.

A képesítési előírások lényege: az ügykezelők kivételével csak az vehet részt a szelekción, aki legalább középfokú iskolai végzettséggel rendelkezik. Központi közigazgatási szerv alaptevékenységéhez kapcsolódó feladat ellátására, minden közigazgatási szerv vezetői tisztség betöltésére csak felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkező személyt nevezhet ki. Jegyző – főszabály szerint – csak jogász vagy igazgatásszervező, főjegyező jogász vagy közgazdász lehet, két év gyakorlatban eltöltött idő igazolásával.

A helyi közigazgatási szervekben, a vezetők kivételével, ugyanarra a feladatra kiválasztható közép-, illetve felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkező személy, s ugyanez a helyzet a központi szervekben az alaptevékenységhez nem kapcsolódó (nagyon lebegő határú) feladatok tekintetében. A különbség annyi, hogy az előbbi a II. besorolási osztályban, rosszabb előmeneteli lehetőségekkel, az utóbbi az I. besorolási osztályban magasabb illetményért, gyorsabb garantált előmenetel reményében végzi ugyanazt a munkát. Általánosságban kijelenthető, hogy a magasabb iskolai végzettséget a munkarutinhoz, a tapasztalathoz, a gyakorlathoz képest túlértékeli közszolgálati rendszerünk.

A szelekció szempontjából további vitatható megoldás is felfedezhető, s ez a felsőfokú iskolai végzettség fogalmából következik. Felsőfokú iskolai intézménynek számít a két éves időtartamú, ún. post-secondary iskola, hivatalos nevén akkreditált iskolai rendszerű felsőfokú szakképzés, a 3-4 éves képzést nyújtó főiskola, a 4-6 éves képzést nyújtó egyetem, sőt az egyetemi képzést követheti 3 éves posztgraduális képzés, az egyetemi, főiskolai alapképzésre épülő szakosító továbbképzés. Amennyire sújtja a középiskolai végzettségűeket a felsőfokúakkal szemben a kiválasztástól kezdve a bérezésben és az előmenetelben felerősödve közszolgálati politikánk, a minőség honorálását kifejezve, annyira érzéketlen a felsőfokú képzettségben meglévő nagy különbségekre. Ez természetesen a felsőfokú szakoktatási intézmények és a főiskolák diplomásainak, tehát a kevésbé felkészültek számára kedvező, akik ugyanolyan eséllyel indulnak a felsőfokú végzettség igazolását előíró üres álláshelyek betöltésére irányuló kiválasztási eljáráson, mint a doktori fokozattal rendelkezők.

Ugyanakkor a közalkalmazotti törvény a felsőfokú végzettséggel rendelkező közalkalmazottak esetében jobban differenciál, és hat fizetési osztályt állapít meg a felsőfokú végzettségűek számára a felsőfokú szakképesítéshez munkakörtől kezdve (E fizetési osztály), egészen az egyetemi végzettséget és szakképzettséget igazoló oklevélhez kötött munkakör és tudományos fokozatig (J fizetési osztály).

3.1.9. Társadalmi preferenciák érvényesítése

A hivatalviselés egyenlő joga nem csupán az általánosan megengedettnak tartott életkorbeli, állampolgársági, erkölcsi okokból fakadó, egészségbeli és felkészültségbeli korlátozások miatt szenved csorbát, hanem látszólag azok miatt a pozitív tartalmú diszkriminációk miatt is, amelyekkel bizonyos személyeket, társadalmi rétegeket, nyelvi, nemzeti, vallási kisebbségeket alkotó csoportokat a felvételi versengésben előnyhöz juttatnak. Mivel azonban néhány juttatásnak az a célja, hogy hátrányos helyzetet kompenzáljon, valójában nem a jogtalan előnyszerzés eseteit fogjuk vizsgálni, hanem azokat a méltányossági okokat, amelyek számításba vételével a hátrányos helyzetben lévők esélyei javíthatók.

Amíg az előző pontban elemzett korlátozások általánosaknak nevezhetők, minden vagy majdnem mindegyik ország közszolgálati rendszerében megtalálhatók, addig a most bemutatásra kerülő eszközök előfordulási helyei változóak, távolról sem annyira elfogadottak, mint a korlátozási okok, a magyar helyzet pedig éppenséggel sivár. A kérdés vázolója tehát nemcsak az általános ismeretszerzés gazdagítása miatt elkerülhetetlen, hanem a magyar közszolgálat demokratikus és humánus jellegének feltétlenül szükséges erősítése miatt is.

A társadalmi preferencia biztosításának először a legáltalánosabban megfogalmazott elméletével, a reprezentáció szempontjainak érvényességét indokló nézettel ismerkedünk meg, majd a humánus, szociális okokból történő esélykiegyenlítés eseteit, végezetül a politikai preferencia vitatható értékeit ismerhetjük meg.

a) a képviseleti elv érvényesítése

A képviseleti elv (reprezentáció) az állami szervek közül a törvényhozó és a helyi önkormányzati szervezetekben érvényesül, néhány helyen a bíróságok tekintetében is. A képviseleti elv elsősorban a lakosságtól választások eredményeképpen kapott megbízást jelent az adott szervhez kijelölt közfeladatok ellátására. A képviselet ebben az értelemben csak annyiban jelent előrelépést, hogy demokratikusabb, mint valamely hatalmi központból történő kijelölés, behívás (kooptálás), vagy származásnál, vagyonnál fogva történő hivatalbeli megbízás. A képviselet azonban aránytalanságokat, igazságtalanságokat, kirekesztettséget is legitimizálhat, gondoljunk a nők, nemzeti kisebbségek, társadalmi osztályok gyakran, sok helyen tapasztalható alulreprezentáltságára. A választási rendszerekbe ezért iktatnak be – nem kivétel nélkül – az arányos, még inkább arányosabb képviseletet biztosító rendelkezéseket.

A mindennapi élet demokratizmusát az állampolgárok nem a törvényhozásban, nem a bíróságokon, ahol esetleg egész életükben nem fordulnak meg, szeretnék tapasztalni, hanem az életüket születésüktől kezdve halálukig végigkísérő közigazgatási szervek figyelmes ügyfélkezelésében, ügyük jóindulatú és megértő intézésében, gondjuk felismerésében és kezelésének módjában. Erre azonban – tapasztalatok sokasága bizonyítja – csak olyan közigazgatás képes, amelyben az alkalmazottak életkörülménye, vallása, neme, nemzetisége, nyelve azonos az ügyfelekével. A beleérző, azonosuló közigazgatásnak nem szabad nagy mértékben különböznie társadalmi környezetétől, ha ez mégis előfordul tevékenysége rossz hatásfokúvá válik.

E tapasztalati tudás ellenére a közigazgatás személyi állományának összeállításakor az államok általában nem érvényesítik a reprezentativitást, az arányos képviselet elvét. A polgári átalakulás sem eredményezte a kiválasztási elvek reprezentatív szellemiségű átrendezését. Mindenek előtt azért nem, mert a tehetség, rátermettség szerinti kiválasztás a reprezentativitás elvével összeférhetetlen, másrészt mert közszolgának lenni sajátos életvitelt, elhivatottságot

igényel, melynek vállalására a különböző társadalmi csoportok eltérő mértékben képesek, illetve hajlandók.

A 20. század ötvenes éveiben azonban az amerikai politikai tudomány egyre erőteljesebben hangsúlyozta az arányos képviselet elvének közigazgatásban történő érvényesítését. Érvei között, azon túl, amit fentebb már leírtunk, további, megfontolást érdemlő szempontokat olvashatunk. Az arányos képviselet megvalósulása esetében a kormányzási célok végrehajtása erősebb társadalmi támogatottságot élvez. A reprezentativitás szempontjainak megfelelő közigazgatás döntéshozatali eljárásában megfontoltabb, miután a társadalom nagy részének igényeit, várakozásait ismeri. Különösen fontosnak tartja a központi, kormányzati szervek személyi állományának reprezentativitás szempontjai szerinti kiválasztását, mert itt a legerősebb a homogeinitás, a politikai megfeleléség kizárólagos érvényesítésének szándéka.

b) pozitív diszkriminációs okok

A reprezentativitás a kiválasztás során valósítható meg, többnyire úgy, hogy előnyt biztosítanak, a társadalmi igazság érvényesülése miatt. Az előnybiztosításnak két formája ismeretes, egyik sem garantál túlságosan jelentős előnyt. Az álláshelyek bizonyos részét, törvények alapján, eleve hátrányos helyzetűek, vagy preferált rétegek, személyek részére tartják fenn. A másik mód: azonos felkészültség esetén a preferált csoporthoz tartozó személy nyeri el az üres köztisztviselői helyet.

A preferenciák közül elsőnek a nemet említjük meg, amely természetesen a nők számára biztosít számos országban előnyöket a szelekciónál. Mára a legfejlettebb országokban a nők és a férfiak aránya kiegyenlítődött, sőt, jó néhány helyen a nők túlsúlyba kerültek. Többen állítják – s mi magunk is osztjuk ezt az álláspontot – hogy a változás mégsem a jogvédő, feminista, társadalomépítő mozgalmak harcának eredménye. A döntő ok a közalkalmazotti jogállás elértéktelenedésében keresendő: a vezető beosztásúak és központi szervezetekben szolgálatot teljesítők kivételével az egykor vonzó, férfiak által megszállt közszféra versenyképtelenné vált a már nem csak a jóval magasabb illetményeket nyújtó, hanem a privilégiumokban (társadalombiztosítás, lakás-ellátás, üdültetési feltételek) is többet kínáló verseny szférával szemben.

A női preferencia a kiválasztásban ezért ma már – a fejlett országokban – a vezető funkciók betöltésének egyenlő lehetőségére, ezzel együtt az azonos illetmény biztosítására szűkölt le.

Nem ez a helyzet a világ más részeiben. Vallási okokból néhány országban – a fundamentalista mohamedán államvallású országokat sorolhatjuk ide – a nők semmilyen hivatalviselési joggal nem rendelkeznek, más országokban a jogi helyzet kedvező, ám az eltérő iskolázottsági szint miatt, a társadalmi előítéletek, különösen a családi visszahúzó kötelékek miatt a preferencia klasszikus módszereit kénytelenek alkalmazni.

A nyelvi preferencia biztosítása néhány országban komoly feszültségcsökkentő eszköz, Magyarországon is vizsgálendő alkalmazása. Azokban az országokban, ahol két vagy több jelentős számú különböző nyelvet beszélő lakossági réteg található a köztisztviselői kör kiválasztásánál a társadalmi béke és a közigazgatás-lakosság közötti nyelvi kommunikáció biztosítása miatt is fontos a többnyire szerződésekből rögzített anyanyelvi kvóta betartása. Itt tehát a nyelvi közösségeket megilleti bizonyos számú, arányú köztisztviselői álláshely, valójában tehát nem is a preferencia-rendszer érvényesítéséről van szó (pl.. Belgium, Kanada).

Magyarországon a nyelvhasználatra vonatkoztatható rendelkezéseket a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény tartalmaz. A törvény 54. §-a szerint azokon a

településeken, ahol kisebbséghez tartozó lakosság él a helyi köztisztviselői és közalkalmazotti állások betöltése során – az általános szakmai követelmények megtartása mellett – biztosítani kell az adott kisebbség anyanyelvét is ismerő személy alkalmazását. A rendelkezés túlságosan általános és homályos ahhoz, hogy egyértelmű nyelvi preferenciáról beszéljünk, hiszen hiányzik az egyértelmű utalás a kisebbség nyelvét beszélő előnyéről a kiválasztás során, illetve az ilyenek számára fenntartandó álláshelyek mértékéről, arányairól. Arra nézve is bizonytalanságban hagy bennünket, hogy a településeken élő kisebbségi lakosságnak milyen mértékűnek kell lennie ahhoz, hogy nyelvét beszélő köztisztviselőt alkalmazzanak.

A reprezentatív igazgatás felfogása pedig a törvény szabályozása alapján azért csorbul, mert a kisebbség nyelvének ismeretét kívánja meg, nem a kisebbséghez való tartozást. A cigány lakosság esetében ugyanis leginkább ennek az elvnek az érvényesülésével lehetne előre haladást elérni, cigány nyelven (nyelveken) – eltérően a német, szlovák, román kisebbségektől – csak a cigánysághoz tartozók beszélnek. A cigány értelmiség, különösen az igazgatási értelmiség szűkössége miatt képesítési előírásoknak megfelelő személy azonban nagyon kis számban található, itt tehát a nyelvi – s egyben etnikai – preferencia legerősebb formájának alkalmazása, a köztisztviselői álláshelyek meghatározott százalékának cigány etnikumú, lehetőleg legalább középiskolai végzettségű állampolgárok számára való fenntartása lenne szükséges. A probléma súlyossága más megoldást nem enged meg.

A közszolgálat sikeres ellátásának általános feltétele a testi és szellemi egészség. Ám nem minden esetben, található a közigazgatásban számos olyan munkakör, amelyet mozgásban korlátozott, nagyothalló, vak, s egyéb testi hibával rendelkező személy is elláthat. Ilyen esetekben az esélyegyenlőség megteremtése, a szociális gondoskodás humánus elveinek érvényesítése céljából az állam azon a területen, ahol az alkalmazási jogokat gyakorolhatja, a közzsférában, a kiválasztásnál valamilyen előnyt biztosít a fenti körbe tartozó személyeknek. (Németország pl. az egészségileg hátrányos helyzetűek számára tartja fenn a közszolgálati munkahelyek 6 %-át.)

A hazai jogszabályok semmilyen közvetlen egészségi preferenciát nem írnak elő, tehát sem az egészségileg hátrányos helyzetben levők, sem a veteránok nem élveznek sem alkalmazási kontingenst, sem előnyt a felvételi eljárásnál az egészséggel szemben.

c) politikai preferencia

A legtöbb gondot azonban nem az eddig vizsgált esetek okozzák, hanem az a preferencia, amely ténylegesen létezik az általános tiltás ellenére – ez a politikai preferencia.

Már szóltunk róla, hogy bizonyos helyeken (különösen USA, a volt szocialista országok) a politikai preferencia nyíltan bevallottan, továbbmenve: a tényleges demokrácia bizonyítékának feltüntetve érvényesült. Az amerikai gyakorlatra (amely most is az álláshelyek nagy többségében érvényesül) és érvekre nem tértünk vissza, csupán néhány mondat erejéig a szocialista gyakorlatra utalnánk. Ez nem volt teljesen azonos, annyiban azonban megegyezett mindegyik ország személyzeti politikája, hogy a létező párt- és államrendszer iránti politikai elkötelezettséget nem csupán a közigazgatás vezető tisztségeiben érvényesítette, hanem általános követelményként támasztotta mindenkivel szemben.

A nyugati demokráciák többségében, az USA-ban is föderális szinten, nem korábban mint a II. világháború után, különös változás ment végbe, melynek lényege a politikai preferencia alkalmazásának jogi tilalma, a valóságban pedig töretlen, sőt növekvő továbbélése.

Konszolidált, a demokratikus államvezetési szabályokat elfogadó országokban egyetlen párt programja sem tartalmaz nyílt utalásokat a közigazgatási vezető tisztségek saját pártbeli harcosokkal való feltöltésére, a korábbi garnitúra eltávolítására. Valójában a választási harc, a

politikai küzdelem a végrehajtó hatalom kulcspozícióinak megszerzéséért folyik. Nemcsak a magyar alkotmány nem rögzíti például a miniszterelnök, a miniszterek, politikai államtitkárok, tehát a végrehajtó hatalom vezetőinek kiválasztási szabályait, hanem más államok alaptörvényei sem.

A politikai preferencia teljes problémakörének kibontását mellőzve e pont keretében pusztán arra szeretnénk ismételtén utalni, hogy a kiválasztás gyakorlása során messze ez érvényesül legerősebben, annak ellenére, hogy a kiválasztás demokratizmusa miatt ez ellen épült ki a legátgondoltabb védekezési taktika, a közigazgatás közép- és alsósíntjén.

3.1.10. A felkészültség, a képesség ellenőrzése, kiválasztási módszerek

A rátermettségnek, mint a kiválasztás vezérlő szempontjának megállapítása nem könnyű feladat. Számos előzetesen megválaszolendő kérdéstől függ kritériumának körülírása, meglétének mérése, hiányának megállapítása.

Hogy csak néhányat említsünk: függ például attól, hogy politikai vagy szakmai funkciók ellátásáról van-e szó. A politikusi szerepkör más adottságokat, felkészülést, képességeket igényel mint a szakmai, a rátermettség mint kiválasztási kritérium azonban itt is döntő. A kritériumoknak való megfelelést nem szakmai zsűri állapítja meg, hanem vagy valamilyen döntésre feljogosított pártfórum vagy – általában a jelentősebb közigazgatási tisztségek esetében – a lakosság. A politikai funkciók betöltésének személyi forrása a pártokban keresendő, ellentétben a szakmai, szakértői tisztségekkel, amelyekre kínálatot az oktatási, különösen a felsőoktatási intézmények ajánlanak. A politikai mérlegelés alapján betöltött tisztségek megerősítése, országonként változó terjedelemben, választással is történhet. Ha tehát a politikusok kiválasztási módszereit akarjuk bemutatni, mindennek előtt a választásra kell utalnunk. Ez a módszer Európában szűk körben kerül alkalmazásra, a közvetett képviselő elve a lakosságot kirekeszti ebből a lehetőségéből, csak a legjelentősebb politikai-közjogi funkciók, köztársasági elnöki, polgármesteri, tekintetben kerülnek alkalmazásra. Az USA-ban más a helyzet, ott a helyi közigazgatásban a szakmai munkakörök betöltésénél is széles körben alkalmazzák, tovább éltetve a függetlenségi háború előtt kialakult közvetlen demokrácia gyakorlatát.

A kiválasztási kritériumok és az ehhez társuló módszerek meghatározásában az előzőnél lényegesen nagyobb szerepe van a betöltendő szakmai munkakör szolgálati jellegének. Minden országban, ahol a kiválasztás zárt-rendszerű személyzetpolitika keretében történik, különbséget tesznek ugyanis életre szóló vagy karrier pályára és meghatározott munkakör ellátására történő kinevezés között. Ez a fajta különbségtétel a mi köztisztviselői törvényünkben hiányzik, ami sok gondnak-bajnak okozója, a módosítási elképzelésekben már jelentkezik, de ellentmondásos formában, olykor következetlenül. A következetesen végig gondolt zárt-rendszerű személyzetpolitika abból az alaphelyzetből indul ki, hogy a közigazgatásban egyrészt olyan szakemberekre van szükség, akik képesek áttekinteni a közigazgatási nagyüzem szervezetének és működésének egészét, képesek a résztvevőkenységek összehangolására, az ehhez szükséges általános és igazgatási ismeretekkel rendelkeznek és ezért mobilizálhatók az ágazatok, igazgatási szintek és területi egységek között (generalisták). A közigazgatási munka ellátására azonban nem csak általános ismeretekkel rendelkező generalista szükséges, hanem olyan speciális felkészültségű szakértő is, aki csak meghatározott szakfeladatok ellátására képes, mozgási, illetve mobilizálhatósági lehetőségei szűk körűek. Ez a fajta szakember, akit a szakirodalom specialistának nevez nem élvez olyan biztonságot mint a generalista, elismertsége, illetménye ugyan évről-évre növekszik, de nem olyan kiszámíthatóan, mint a karrier-pályára rákerült társának.

Nyilvánvaló, hogy az életre szóló, karrier pályára lépők kiválasztásának kritériumai nem lehetnek azonosak a meghatározott munkakör ellátására alkalmazandó pályázóéval. Az utóbbi az egységesebb az egész világon: a munkakör sikeres ellátásához szükséges ismereteket, készségeket vizsgálják, az anyakönyvvezető esetében az anyakönyvvezetéshez szükséges szakmai ismeretek mellett a megjelenés mikéntjét, a kulturált beszédmodot, stb. Az életre szóló kinevezés kiválasztási kritériumainak meghatározásánál szinte országonként változó elképzelésekkel és gyakorlattal találkozunk. Közös vonás azonban a sokoldalúság szempontjának érvényesítése a kiválasztás kritériumának meghatározásakor. Ha arra gondolunk, hogy a kiválasztás után keletkező szolgálati viszony életre szóló magától értetődőnek kell tartanunk, hogy olyan jelölteket igyekszenek találni, akik széleskörű ismereteikre támaszkodva elvileg számtalan munkaterületen, munkakörben foglalkoztathatók. A karrier-rendszer érvényesülése más felkészültségű szakemberekkel el sem képzelhető. A kiválasztási eljárás célja tehát a sokoldalúság, az általános műveltség, a logikus okfejtés-, a pontos kifejezőkészség megállapítása. Mind e mögött azonban még egy feltételezés is meghúzódik: az általános ismeretek oktatási intézményekben, az igazgatásiak a gyakorlatban is megtanulhatók, sőt igazából csak ott sajátíthatók el, ezért a szolgálat időtartama igazolja legmegbízhatóbban az igazgatás ismeretét. A karrier, az illetményrendszer a legtöbb országban nem is vesz számba az idő múlásán kívül egyéb szempontokat, de mindenütt elsődleges szempontnak tekintik.

A kiválasztás – már volt szó róla – nemcsak a megüresedett köztisztviselői állás külső, a közigazgatással szolgálati viszonyban nem álló pályázókra vonatkozik, hanem a már szolgálatban levők valamilyen tisztségre való kijelölésére, az előmenetelre, különösen a vezetői előléptetésekre is. Ezekben az esetekben a rátermettség, felkészültség mérésére ismét csak sajátos kritériumokat szükséges meghatározni. Mint ahogy az időszakos vagy ideiglenes kinevezés esetében, s lehetne még sorolni a szempontokat – a funkció ellátásának szintje, szakterülete – amelyek determinálják a kiválasztási procedúra tartalmának összeállítását.

A gondolat lezárásaként arra utalunk tehát, hogy helytelen a kiválasztási kritériumok uniformizálása, azokat a szolgálat jellegéhez, a személyzetpolitika milyenségéhez kell igazítani, így rakva le a következő szelekciós technikai lépés, a rátermettség, felkészültség mérésének módszereire vonatkozó elgondolások alapjait.

A képzettség, rátermettség ellenőrzésére sokféleképpen osztályozható módszer terjedt el szerte a világon. A legelterjedtebb csoportosítási mód szerint vannak kötött és kötetlen, vagy másképpen: kötelezően alkalmazandó, előírt és tetszés szerint választható eljárások, módszerek.

A magyar köztisztviselői személyzetpolitika – talán gazdátlansága és méltatlan elhanyagoltsága miatt – az egyszerűbb és kevesebb kormányzati felelősséggel és munkával járó kötetlenséget favorizálja, írja elő. A kötetlenség azt jelenti, hogy a kormányzat szabad kezét ad a közigazgatás szerveinek arra, hogy a felkészültség, rátermettség megállapítására milyen módszereket alkalmaznak. Az alkalmazásba került módszereknek három csoportját különböztethetjük meg. Az elsőbe sorolhatók a már megszerzett címek, rangok, iskolai végzettség, gyakorlati tevékenység áttekintése és értékelése, s a jelentkezőnek vagy jelentkezőknek ennek alapján történő minősítése, kiválasztása. Magyarországon ez a módszer tekinthető a legáltalánosabbnak. Nem vitásan sokat lehet megtudni a jelentkezőkről pusztán a korábbi életút folyamán elnyert rangjából, beosztásának alakulásából. A sikeres életút azt bizonyítja, hogy a pályázó más helyen vagy helyeken már bizonyította képességeit, felkészültségét, s azt nem feltétlenül szükséges kétségessé tenni, ellenőrző vizsgákkal felülbírálni. Ugyanez a helyzet a különböző bizonyítványok, engedélyek, diplomák értékével. A jogi diploma, az ezt követően letett jogi szakvizsga tanúsítványa hivatalos igazolást ad a pályázó jogi szaktevékenység ellátására való felkészültségéről, általában a szakma tekintélyes képviselőinek jelenlétében és igazolásával, vajon milyen bizottság, milyen

képességellenőrzési eljárás alkalmazásával lenne képes megbízhatóbb értékelést adni? Ezt a fajta kiválasztási módszert személyes beszélgetéssel szokásos kiegészíteni, amelynek célja kettős. Egyrészt kiegészítő, pótlólagos információ szerezhető az áttanulmányozott dokumentumokból hiányzó, vagy nem egyértelműen értelmezhető állapotokról, körülményekről, eseményekről. Másrészt képet ad az írásos anyagokból ki nem olvasható állapotokról, a személyes megjelenésről, beszédkézségről, társalgási készségről, öltözködési ízlésről stb. amelyek javíthatják vagy ronthatják a jelöltről kialakított értékelő véleményt.

Azoknak az országoknak a többségében, ahol kötött a kiválasztás módszere a vezetői, s a magasra értékelt szakmai tisztségek betöltése esetében alkalmazzák ezt a kötetlenek csoportjába sorolt módszert. A vezetőket tehát általában nem versenyeztetik, nem teszteltetik, s az egyetemi tanári helyek betöltésénél sem kéri pszichológusok segítségét.

A mi törvényeink a próbaidőt is a kötetlen kiválasztási módok közé sorolják. A köztisztviselői törvény 11/B. §-a 1998. január 1-jétől teszi lehetővé a próbaidő alkalmazásának lehetőségét. Ha úgy tetszik a kiválasztás egyetlen nevesített módjaként, ám ezt is csak korlátozott területre, kizárja a pályázati úton elnyert tisztségek és a vezetői megbízások esetében. Nehéz magyarázatot adni, hogy az eshetőleges pályázati toborzási mód miért zárja ki a próbaidős kiválasztási mód alkalmazását, hiszen egymással nem logikai kapcsolatban álló intézményekről van szó, mindenesetre a próbaidőt – a magyar megoldás alapján – a kötetlen módok közé soroljuk. Jelezzük, hogy vannak országok, Németországot emelném ki, ahol széles körben kötelezően rendelik el alkalmazását, vagyis csak próbaidős kipróbálás után lehetséges a kinevezés, a véglegesítés.

A próbaidőt a felkészültség, rátermettség mérése legjobb eszközének szokás tartani. Minden más módszer korlátozott ismereteket ad a pályázókról: intellektusát, tárgyi tudását, bizonyos képességeit (fogalmazás, képzelő erő, emlékezés stb.) igazolja, teljes képet azonban nem képes közvetíteni. Ehhez ugyanis hosszabb megfigyelési idő szükséges, a képességeknek, a rátermettségnek, a munkakultúrának adott feladat elvégzése során megnyilvánuló észlelésére. A próbaidő előnyeivel egyetlen más kiválasztási módszer sem rendelkezik, ám vannak hátrányai is. Az első: időigényessége. Megbízható eredményt csak úgy kaphatunk, ha a kipróbálás hosszú ideig tart. Nálunk a maximális időtartam hat hónap lehet, ezen belül azonban bármikor megszüntethető, mind a közigazgatási szerv mind a próbaidejét töltő oldaláról, a szolgálati viszony. Az időigényességéből következik a következő hátránya: költséges. Ez így van abban az esetben is, ha a pályázók közül csupán egy jelöltet próbálnak ki, s a próba sikertelen. A próbaidő azonban csak akkor adná a legjobb eredményt, ha az összes pályázó kipróbálásra kerülne, ami a költségeket jelentősen megnövelné, arról nem is beszélve, hogy ha a kipróbálásra egy időben kerülne sor megoldhatatlan munkaszervezési problémát okozna, ha egymást követően, akkor pedig a próbaidőszak elhúzódása értelmetlenné tenné a kiválasztási eljárás egészét.

A legutóbbi évtizedekben – főként a versenyszféra hatására – a közigazgatásban is terjedőben vannak, nem kötelező jelleggel, a különböző pszichológiai vizsgálatok. A kötetlen módszerek harmadik csoportjába tartozó vizsgálatok nálunk is előfordulnak, nem egy esetben vitát kiváltva. A pszichológiai vizsgálat nem feltétlenül pszichológus és pályázó személyes együttlétében zajlik le, ilyen a legritkább, hanem pszichológus által feltett kérdések írásban adott válaszainak pszichológus által történő értékelésével. A pszichológiai vizsgálatok a pályázó pszichikai, lelki kondícióját, részben a munkához szükséges, részben ezen kívülálló, túlmenő habitusát igyekeznek feltárni. Vitatott ugyanakkor, hogy szükség van-e a jelölt teljes feltérképezésére, s ezzel kiszolgáltatására.

Van természetesen más, pozitívabb jele is a kiválasztási eljárások, technikák bővítésére irányuló szándéknak a magyar közigazgatásban. Egyes minisztériumok, országos hatáskörű szervek humánpolitikai főosztályai központi, kormányzati koordinációs központ hiányában is kísérleteznek a külföldi tapasztalatok megismerésével, kipróbálásával.

A kötött, tehát előírt és betartandó kiválasztási módszerek ismét csak több félék. Mellőzve az osztályozási variációk bemutatását pusztán előzetes megjegyzésként rögzíteném, hogy írásbeli, szóbeli és teljesítmény-mérésen alapuló módszereket találhatunk közöttük. Az írásbeli általában jelentős számú jelölt képességeinek mérésére használatos, a szóbeli vagy kevés jelentkező közül a legmegfelelőbb kiválasztására vagy fontosabb tisztségre, vezető beosztásra történő szelekció esetében, a teljesítményen alapulót pedig olyan munkakör betöltésén, amely pontosan mérhető, pl. gépírás, gépkocsivezetés stb.

Ebbe a körbe tartozik a törvény által megjelölt állapot kötelező figyelembe vétele a kiválasztásnál: előny biztosítása a háborús veteránoknak, a mozgáskorlátozottaknak, kisebbségeknek stb.

A legjelentősebb, leggyakrabban alkalmazott, Magyarországon eddig legfeljebb a közigazgatási szervek kezdeményező kedve alapján kipróbált kötelező kiválasztási forma a versenyvizsga.

A versenyvizsga nevéből kitűnően több pályázó számára egy időben, egymás jelenlétében rendezett verseny annak eldöntésére, hogy adott feladat megoldására ki a legalkalmasabb. A versenyvizsga: technika, forma tartalommal való megtöltése, azaz a versenyfeladatok meghatározása komoly felkészülést igénylő feladat. A versenyfeladatok összeállítása során figyelembe kell venni mindazokat a szempontokat, amit eddig elmondtunk az előző pontban a verseny céljából, az alkalmazás jellegéről, időtartamáról, a munkahely szintjéről stb.

A versenyvizsga rendszer által elért jó eredmények nem a jobb technikai lebonyolításnak köszönhetők, hanem a pártatlan elbírálásnak. Mindegyik országban ugyanis, ahol a versenyvizsga rendszer érvényesül a versenyek elbírálását független zsűri végzi, amelynek elnöke vagy egyenesen a központi kormányhivatal munkatársa (Anglia) vagy olyan személy, aki pozíciójánál fogva felül áll az adott szerv partikuláris kiválasztási érdekpolitikáján, s csak a kiválóságra van tekintettel. Ez az eleme többnyire kívül marad a téma iránt hazai érdeklődők látókörén pedig ez az alapja minden érték-orientált kiválasztásnak. Hazai tapasztalataink évtizedek óta tanúsítják, hogy azokon a szakterületeken, ahol a pályázati rendszer kötelező (pl. egyetemi, főiskolai oktatók), a pályázat elbírálását az intézmény vezetője által kinevezett bizottság végzi mennyire formális, előre kiszámítható eredménnyel végződő, ezért tulajdonképpen haszontalan a kiválasztási eljárás.

A versenyvizsgát illetően el kell osztatni továbbá azt a hazai tévhitet, hogy uralkodó, sőt mi több kizárólagos kiválasztási módszer mindegyik nyugat-európai államban. Következtetésem ennek alapján magától adódik: a hazai kiválasztási rendszer javítása nem feltétlenül a versenyvizsga bevezetésétől várható. Meggondolandó, hogy a módszerváltás nem lenne-e túlságosan idegen nemcsak a magyar tradíciótól, sőt a jelenlegi köztisztviselői személyzeti politika egészétől?

3.1.11. Kiválasztás előmenetel esetén

Eddig a kiválasztásnak arról az esetéről adtunk tájékoztatást, amelyet új jelentkezők, azaz a közigazgatáson kívül, akár pályakezdők, akár a verseny szférából érkezők szelekciójára alkalmaznak. Van azonban másik alkalmazási területe is a már áttekintett módszereknek: a belső, a közigazgatás alkalmazásában álló személyek magasabb tisztségbe történő kiválasztása. Az előmenetelnek számos esete, faja és alfaja létezik, az idevonatkozó tanok és elvek ismertetésére a következőkben kerül sor, itt, pusztán annyit jegyeznénk meg, hogy az automatikus előmenetel esetében, az előrelépés minden külön értékelés nélkül bekövetkezik – nincs értelme és nem is lehet a kiválasztás szempontjait alkalmazni. A nem automatikus –

karrier rendszerben ez a jóval kevesebb – előrelépés esetében (amelyet a szakirodalom teljesítményen alapulónak nevez) két variációban jelentkezhet a kiválasztás kényszere. Az egyik azokban az országokban található, ahol a létszámgazdálkodás olyan mértékben kötött, hogy az adott fizetési osztályba tartozó tisztviselők számát is meghatározza a költségvetés. Adott közigazgatási szervben tehát pl. csak meghatározott számú I. osztályú tanácsos lehet, ezért a II. osztályú tanácsosok közül magasabb osztályba csak az léphet, aki kivárja az ottani megüresedést és megpályázza a II. osztályú tanácsosok számára kiírt helyet, s a pályázatot megnyeri. A pályázat belsőnek minősül, ha azon közigazgatáson kívüli nem vehet részt, ilyen esetben a pályázat nem is jelenik meg mindenki által hozzáférhető közlönyökben, hanem csupán hivatali körözhvényekben. A belső kiválasztás előnyének mindenek előtt ösztönző hatását tartják: perspektívát, illetve ennek lehetőségét nyújtja a köztisztviselőknek; ezen kívül a közigazgatás is munkában megismert, kipróbált szakembert juttathat magasabb pozícióba, kisebb a kiválasztás kockázata; végül megemlítendő a módszer demokratizmusa is, mivel egyenlő esélyt teremt az előlépésre várakozók számára. A belső kiválasztásnak hátrányára írják a hivatali beltenyészet kialakulását, a minőségi szempontok korlátozott érvényesülését.

Ebben az esetben ugyanazokat a kiválasztási módszereket alkalmazzák, mint a felvétel esetében azzal a különbséggel, hogy mivel már ismert, többszörösen értékelt, minősített személyekről van szó a vizsgák nehézségi fokozata alacsonyabb.

A másik eset a vezetői kiválasztás. A vezetői beosztás elérése a karrier rendszerben sem biztosított mindenki számára. A kiválasztás hosszú időn keresztül az illetékes szerv vagy vezető diszkrecionális joga volt, amely (aki) nem tartozott döntését, annak okát, kiválasztási módszerét indokolni. A demokratikus vezetés elvének közigazgatásba történő behatolása, illetve a minőség javításának kényszere volt az a kettős ok, amelynek hatására – országoként változó körben – a vezetői tisztség elnyerésének feltételei is megismerhetőké váltak, pályázati úton betölthetőké. E pályázatok nyíltak vagy zártak (belsőik részére kiírtak) a kiválasztás módszere a legváltozatosabb lehet. Tartalmilag természetesen a vezetői követelmények sajátosságaihoz igazodik.

3.2. A kiválasztás kormányzati felügyelete

A toborzás és a szelekció a közigazgatás belső, saját működtetése érdekében kifejtett tevékenységének nem kis részét köti le. Magyarországon nyugdíjaztatás, pálya-elhagyás, átszervezések következtében évente átlagosan 10-12 ezer köztisztviselői hely betöltéséről kell gondoskodni, ennyi esetben kell valamilyen kiválasztási módszert alkalmazni, az előléptetéseket, vezetői kinevezéseket nem számolva.

Nagyobb országokban az ilyen ügyek száma nagyságrenddel nagyobb, annál is inkább, mert ott a közszféra a miénknél szélesebb tartalmú kategória. E nagyon jelentős és nem lebecsülhető volumenű feladat ellátásában Magyarországon a közigazgatás szervei a legnagyobb fokú önállósággal rendelkeznek, a kormány, a közigazgatás legfelső szerve jogait e tekintetben nem korlátozza.

A számunkra mintául szolgáló országokban a kormányzat a közigazgatásra éppen a kiválasztásra vonatkozó szabályok megalkotásával, a szabályok ellenőrzésére létrehozott központi szervek működtetésével gyakorol talán a legjelentősebb befolyást. Elsőként Angliát lehet példaként megemlíteni, ahol kifejezetten a kiválasztásra vonatkozóan hoztak létre egy kormányzati szervet, a Civil Service Commission-t, 1855-ben. A négy tagú bizottság teljes függetlenséget élvez, s hajdanán minden pályázónak személyesen kellett Londonban megjelenni előtte. Ma már a centralizáció mérséklődött, de továbbra is irányítja a kiválasztási rendszer működését. Amennyiben a Bizottság alkalmasnak tartja a pályázót alkalmassági

bizonyítványt állít ki részére, amely nem kinevezési okmány, kinevezésre nincs jogosítványa, a bizonyítvánnyal azonban újabb vizsga nélkül lehet pályázni közigazgatási álláshelyeket.

Az USA-ban az elnök irányítása alá tartozó Office of Personnel Management közli a megüresedett helyeket, biztosítja a toborzás anyagi feltételeit, nevezi ki a felvételi bizottság tagjait, állapítja meg a jelentkezők sorrendjét, amit a kinevező szervhez eljuttat. A kinevező köteles az első három közül választani.

Franciaországban a miniszterelnök mellett működő Direction générale de l'Administration de la Fonction publique mint több százas létszámú hivatal felügyeli a köztisztviselői státútum végrehajtását, meghatározza a kiválasztás általános szabályait.

A kiválasztást illetően a kormányzati szervek hármas feladatot látnak el. Kidolgozzák a kiválasztás elveit, technikai szabályait; részt vesznek – közvetve vagy közvetlenül – az értékelő bizottságok összeállításában. E bizottságok jellege – érdemes felfigyelni rá – kétféle lehet. Az angol Civil Service Commission vizsgabizottságai olyan specialistákból, szakértőkből állnak, akik oktatápszichológiai egyetemi végzettséggel, több évtizedes vizsgáztatási gyakorlattal állnak a Bizottság szolgálatában, életfogytiglani kinevezéssel. Őket karrier vizsgaértékelőknek nevezhetnék. Más országokban, így Franciaországban, a vizsgabizottságok összeállításában a kollegális elv érvényesítik: közigazgatási alkalmazottak, kollegák látnak el, alkalomszerűen, meglehetősen diletáns módon értékelési feladatot.

4. Tervszerű, kiszámítható előmenetel – karrier

4.1. A karrier fogalma, formái

A zárt rendszerű személyzet-politika a tartós, élethossziglan tartó szolgálatot tartja a legkedvezőbbnek. Ebben az esetben azonban meg kell tervezni az életutat, a pálya kezdetén ismertté kell tenni, hogy milyen pályaszakaszokra számíthat a szolgálatba lépő, elfogadható munkavégzés esetén milyen mértékben növekszik illetménye, hogyan halad előre a hivatali ranglétrán, hogyan, miként fejezi be pályafutását. Akik egész aktív életüket a közigazgatásban töltik, a zárt rendszerben karrierpályára lépnek.

A magyar köztisztviselői személyzet-politika karrier jellegű, számos sajátos vonással. Ezek megértéséhez megismerni a karrier szó jelentését, tartalmát, az előmenetel különböző formáit.

Azzal kell kezdenünk, hogy a közigazgatásban nem mindenki akar egész életén keresztül alkalmazott lenni, s a közigazgatás sem akar mindenkit életre szólóan magához kötni. A karrierpályára lépő hivatást, foglalkozást választ, aki nem: valamilyen munkakör betöltésére vállalkozik. A karrierpályára lépő biztonságban érezheti magát, szolgálati viszonya stabil, ebből következően szilárdabban ellenáll a jogszabályok ellenében ható politikai, üzleti befolyásolási kísérletezéseknek. Az is reális veszély azonban, hogy a stabilitás elősegítheti a köztisztviselők kasztosodását, önérdekeket képviselő, a lakossági igényeket mellőző ügyintézői réteggé válását, hogy a kiszámítható, biztos előmenetel teljesítménycsökkentő hatásairól ne is beszéljünk.

A karrier, már írtuk, kiszámítható, alanyi jogon járó előrelépést jelent, változást, elmozdulást egy adott munkahelytől, adott munkától, címtől, rangtól, beosztástól. Elmozdulást térben és időben.

A térbeli mobilizáció kevesek számára tűnik karrier fajtának, a szakirodalom és a gyakorlat viszont annak kezeli. Régi tapasztalat, hogy minél több helyen teljesít valaki szolgálatot, annál több tapasztalatra, munkafogásra tesz szert. Különösen pályakezdők, fiatalok számára fontos, hogy sok helyen forduljanak meg, sokfajta munkát végezzenek. A

mobilitáció területi fajtájához soroljuk az egyazon szervezeten belüli különböző munkafolyamatok megismerését szolgáló, szintén pályakezdekők részére kidolgozott és előírt áthelyezéseket is.

A karrier pályára kinevezett elvileg beleegyezése nélkül áthelyezhető, hiszen arra vállalkozott, hogy a közigazgatásban, s nem egy meghatározott egységében teljesít nyugdíjaztatásáig szolgálatot, a konkrét munkakör ellátására kinevezett természetesen beleegyezése nélkül nem helyezhető át sem más szervezetbe sem más munkakörbe, főként nem más helységbe, településbe, országrészbe. A magyar megoldás vegyesnek nevezhető, noha alapvetően karrier-rendszerűnek nevezi magát, mégis a munkakörre történő kinevezés és áthelyezés szabályait érvényesíti. A kinevezés ugyanis meghatározott munkakörre, feladatkörre és meghatározott munkahelyszínre történik, s az áthelyezéshez más településre, a feladatkör módosításához a köztisztviselő beleegyezése szükséges.

Az előmenetelnek igazából az időben lezajló folyamatát tekintjük karriernek, amikor a szolgálatban eltöltött idő múlása, tartamának növekedése eredményezi a magasabb illetményt, a rangok, címek emelkedését, illetve a magasabb beosztást.

Az idő múlása önmagában ténylegesen nem elegendő az előlépéshez, ehhez társulnia kell a legalább átlagos, kielégítő munkavégzésnek, de döntő tényezője. Az előlépésnek az idő múláshoz kötése nem csupán az elkerülhetetlen szükségszerűség (minden folyamat időkeretek között zajlik) okából történik, hanem más, helyességét alig vitatható megfontolásokból is. Először is bizonyítható, hogy minél több időt tölt valaki azonos helyen, azonos feladat elvégzésével, annál mélyebb ismeretekre, rutinra tesz szert, munkáját tehát gyorsabban, jobban végzi, következésképp elismerést érdemel, megszolgált jutalmat: előléptetést. E mellett, másodszor, az időmúlás a közigazgatási munkához, a közérdekű tevékenység végzéséhez való hűséget is tanúsítja. Minél több időt tölt valaki a közigazgatásban, ellenállva a versenyszféra csábításainak, vállalva munkája nyilvánosságából következő fokozott felelősséget, érdemet szerez az előlépéshez. E két ok miatt számos országban az időmúlás a karrier egyedüli vagy döntő, de mindenféleképpen egyik feltétele. Az ideális megoldás mégis az, ha az idő- és a térbeli mobilitáció előnyeit összekapcsolják. A tér- és időbeli mobilitáció után a horizontális és vertikális irányú karrier-formáról, a megkülönböztetés fontosságáról is tájékoztatást kell adnunk.

Az előrelépés három módon történhet: illetményben, besorolásban (rangban) és beosztásban. Az illetmény-növekedés a legtömegesebb formája a köztisztviselői előrelépésnek, a rendszeres illetmény-növekedés, amely a pályaut végéig tart, a legtöbb köztisztviselő számára elegendő elismerési formának tűnik. Az illetmény-növelés, ha szabályokhoz kötött, kiszámítható, egyedül karrier-rendszerűvé tesz minden munkaviszonyt.

Az illetmény-növekedés nem csupán legtömegesebb formája az előrelépésnek, hanem minimuma is, nélküle nem beszélhetünk karrierről. A fizetési táblázaton való feljebb lépés a karrier-rendszerű pályán akkor is bekövetkezik, ha a köztisztviselő ugyanazt a munkát végzi, ugyan azon a munkahelyen, ha teljesítménye ugyanúgy csupán kielégítő mint szolgálatba lépésekor, ha nincs infláció. Ez a fajtája az előrelépésnek az idő múlásához kötődik, csaknem teljes mértékben automatikus. Jogszabályok határozzák meg mennyi időnek kell eltelnie a következő illetmény-növekedésig.

A besorolásban való előrelépés lehet besorolási fokozatban való előmenetel (pl. fogalmazóból tanácsos) vagy – ugyanazon besorolási fokozaton belül – történhet a fizetési fokozatban való előmenetel révén (pl. tanácsosi besorolási fokozaton belül előrelépés a 4-ből az 5. fizetési fokozatba). Az egyes besorolási osztályok tehát besorolási fokozatokra, a besorolási fokozatok pedig fizetési fokozatokra tagolódnak. Az I. besorolási osztály (felsőfokú iskolai végzettségűek) hat (gyakornok, fogalmazó, tanácsos, vezető-tanácsos, főtanácsos, vezető-főtanácsos), a II. besorolási osztály (középiskolai végzettségűek) pedig négy (gyakornok, előadó, főelőadó, főmunkatárs) besorolási fokozatból áll. A III. besorolási

osztályon belül (ügykezelők) csak egyetlen besorolási fokozat (ügykezelő) van, amely hat fizetési fokozatra tagolódik. A besorolásban való előmenetelen túl a köztisztviselőnek meghatározott feltételek esetén különböző címek is adományozhatók (pl. szakmai tanácsadó, címzetes főjegyző).

Az előrelépés harmadik, leglátványosabb, a közvélekedés számára a karriert leginkább megjelenítő változata a beosztásban történik. A köztisztviselő munkahelyén beosztottból vezetővé (pl. osztályvezető, főosztály-vezető) válik, vagy magasabb szintű szervbe kerül (pl. megyei dekoncentrált szerv főtanácsosából minisztériumi főtanácsos lesz).

Az illetményben és a besorolásban történő előrelépést nevezzük horizontálisnak, a beosztásban történt vertikálisnak. A tervszerű, kiszámítható, alanyi jogon járó előrelépés csak horizontálisan biztosított. A vertikális előmenetel nem automatikus, nem garantált, csupán lehetőség, aminek oka a közigazgatás piramis alakú szervezeti felépítése.

4.1.1. A karrier megtervezése

A karrier rendszer kialakítása igen sok szempont figyelembe vételét igényli, s még akkor is számos problémát kell megoldani, amikor a karrier a közszolgálatban dolgozóknak csupán kis körét fogja át, mint nálunk, a közhatalmi szférában dolgozó közszolgákat, köztisztviselőket, a gondok megsokszorozódnak, amikor egy törvény szabályozza a közszolgák összességét, a tanítóktól kezdve, a katonákon, rendőrökön át az orvosokig, kutatókig köztisztviselőig bezáróan.

4.1.1.1. A szolgálatok csoportosítása, kategorizálása

A karrier kialakításához a közszolgálatot teljesítők nagy tömegében, nagy államokban több tízmilliót tehet ki, Magyarországon kb. 700.000 főt, rendszert kell kialakítani, amely figyelembe veszi a munka jellegét, a szervezet sajátosságait, a közszolgálatot teljesítők felkészültségét, az ösztönzés eszközeit, a költségvetés teherbíró képességét. Ha röviden áttekintjük a világ különböző országaiban alkalmazott csoportosításokat, azt látjuk, hogy a zárt és a nyitott rendszer különbségei innen indulnak ki: az Európában érvényesülő zárt rendszerű személyzeti politikához hierarchikus, a nyitotthoz funkcionális csoportosítási rendszert alakítottak ki.

A nyitott rendszerben konkrét feladat, munkakör ellátásához alkalmaznak személyzetet, amelyet addig végez, amíg szükséges, akár az igazgatási szerv, akár a személyzet részéről, szó sincs életre szóló elkötelezésről. Az először az Amerikai Egyesült Államokban 1883-ban Civil Service Act-tal bevezetett, 1923-ban a Classification Act-tal felváltott, majd 1949-ban véglegesített funkcionális csoportosítás három alapon nyugszik: a munkakörök leírásán, az azonos vagy hasonló munkakörök egy csoportba vonásán, a csoportok közti hierarchia kialakításán.

A funkcionális csoportosítás egy csoportba, egy fizetési osztályba helyezi mindazokat, akik a csoportosítás szempontjai alapján azonos értékű munkát végeznek, megakadályozva szakterületük közötti egyenlőtlenségeket. Előnye továbbá, hogy a követelmények ismeretében mindenki kiszámíthatja, hogy a kedvezőbb osztályba lépésért milyen más jellegű munkát kellene végeznie, milyen tulajdonságait kellene fejlesztenie. Hátrányául róják fel viszont, hogy a specializálódás felé tolja el a szakmai összetételt.

A hierarchikus osztályozás a klasszikus európai zárt rendszert alkalmazó országokra jellemző. Mint minden másban, ebben is a katonai példát követi. A katonai modellt több kisebb-nagyobb eltéréssel a civil közszolgálat is átvette Európában a közszolgálat egészére

alkalmazva. Hangsúlyozni szükséges: a közzolgálat egészére, amelyben benne foglaltatnak az állami iskolák oktatói az állami egészségügy alkalmazottjai, a bírák, az ügyészek, a katonák, rendőrök, stb. és természetesen a közzolgálat egyik elemeként, részeként a köztisztviselők. A közzolgálatba lépők mindenekelőtt testületet választanak, s testületbe lépnek be: tanári, bírói, ügyészi, orvosi, ápolónői, köztisztviselői stb. testületbe. Az új belépő kezdő fokozatba nyer kinevezést, gyakornok, fogalmazó, előadó stb., (ez felel meg a katonai modell rangjának) valamilyen konkrét munkakör ellátására (beosztás), pl. adóellenőr, földrajz-biológia oktató általános iskolában, szívbetegség gyógyítása kardiológiai intézetben stb. Az idő múlásával, jogszabályban meghatározott idő elteltével feljebb lép a besorolási fokozaton, magasabb fokozatot nyer el, a fogalmazóból tanácsos lesz, ezzel rendszerint a munkaköre is kisebb-nagyobb mértékben módosul, a besorolásához igazodik.

A hierarchia szerinti csoportosításban tehát nem a munkakör, hanem a testületen belüli fokozat a klasszifikáció alapja, az illetmény a fokozathoz igazodik, nem a munkakörhöz.

A hierarchikus csoportosítási rendszer előnye, hogy lehetővé teszi a tervszerű, kiszámítható előmenetelt, az előrehaladás útja a kategorizálás, a fokozatok révén pontosan kialakított. További előnye: a meghatározott fokozatba tartozó alkalmazott nem csupán egy fajta munka végzésére kötelezhető, mint a funkcionális rendszer alkalmazottja, hanem minden olyan munkára, amelyet az abba a fokozatba tartozók bárhol végeznek, az alkalmazott foglalkoztatása tehát jobb hatásfokú lehet. Hátránya sem kevés a hierarchikus csoportosítás alapján kialakított rendszernek. Sokkal nehezebben áttekinthető mint a funkcionális, a különböző testületek illetménye közti egyensúly biztosítása igen költséges, egyetlen testület elmozdulása az összes többi hozzáigazítását vonja maga után.

Ezért is van az, hogy az Amerikában alkalmazott horizontális rendszert egyre több országban vegyítik a horizontálissal, vagyis a nyitott rendszert a zárttal.

4.1.1.2. A magyarországi kategorizálás

A magyar közzolgálat kategorizálásáról mindennek előtt azt kell tudnunk, hogy vegyes rendszerű. Alkalmazza a zárt rendszer testületi elvét, amennyiben különbséget tesz közigazgatási, közalkalmazotti, bírói, ügyészi, a fegyveres szervek – határőrség, rendvédelmi szervek (rendőrség, polgári védelem, vám- és pénzügyőrség, a büntetés végrehajtási szervezet, az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóság) – a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, a honvédségi testületek között. A közzolgálati testületek mindegyikéről az ott szolgálatot teljesítők jogállásáról külön törvény rendelkezik, külön törvény született tehát a köztisztviselők, a közalkalmazottak, a bírák, az ügyészek, a fegyveres szervek és a honvédség hivatásos tagjainak jogállásáról, illetve szolgálati viszonyáról. Magyar sajátosság, hogy a köztisztviselői és a közalkalmazotti testület, amely egyébként igen vegyes összetételű, magában foglalja az állami és a helyi önkormányzati költségvetési szervek által foglalkoztatott tanárokat, kulturális, művelődési intézmények alkalmazottait, a múzeumok, levéltárak, könyvtárak, kutató intézetek, egészségügyi, szociális intézmények alkalmazottait, tehát a két testületet, eltérően a nemzetközi gyakorlattól, ketté választja. A köztisztviselőkről külön törvény kevés országban van, nem véletlen, hogy Magyarországon is sokan kezdeményezik a két testületre egyaránt kiterjedő törvény megalkotását.

A hierarchikus csoportosítás másik eleme is fellelhető a magyar közzolgálat minden testületében, a fokozat. A köztisztviselői fokozatokat a címek kapcsán már említettük, a többi testületből példaképpen felsorolunk néhányat. Az egyetemi fokozatok: tanársegéd, adjunktus, docens, egyetemi tanár; a kutató intézetiek; a segédmunkatárs, munkatárs, főmunkatárs, tudományos tanácsadó, kutató professzor.

A közszolgálat különböző testületeiben kialakított fokozatok Magyarországon annyira sokfélék, hogy néhány kivételtől eltekintve egybevetetlenek. Ezért az egyébként azonos felkészültségű, azonos értékű és jelentőségű munkát végzők illetménye között jelentős eltérések mutathatók ki, noha a pénzügyi kormányzat részéről tapasztalható törekvés az egyenértékűség kialakítására.

A magyar rendszer a konkrét munkakör kategóriáját is ismeri, ám a klasszikus zárt rendszertől eltérő megoldással. A köztisztviselői testületnél maradva, a kinevezési okmányban meg kell határozni, többek között, a köztisztviselő munkakörét, feladatkörét. Változás csak a köztisztviselő beleegyezésével eszközölhető, eltérően a hierarchikus csoportosítás rendszerétől, ahol a jog lehetővé teszi a munkakör változtatását a köztisztviselő hozzájárulása nélkül is. Később részletesebben írunk róla: a munkakörváltás kötetlensége teszi lehetővé az alkalmazás biztonságát, számos országban az elmozdíthatatlanságot. Mivel a magyarországi megoldás nem a klasszikus zárt modellt követi, az alkalmazás biztonsága is gyengébb fokú, mint más országokban, de lényegesen erősebb a magyarországi versenyszféra területénél.

A testület a köztisztviselői törvény alapján a köztisztviselői, a fokozatokról és a beosztásról (munkaköréről) már írtunk, követve a nemzetközi gyakorlatot a kategorizálás is fellelhető a magyar köztisztviselői rendszerben. Három kategóriával számolunk: I., II. és III. fizetési osztállyal, a fizetési osztályok fizetési fokozatokra bomlanak. Az első (I.) osztály a legmagasabb szintű, csak felsőfokú végzettséggel rendelkezők sorolhatók ide, a második (II.) a hierarchia középső fokán áll, a harmadik (III.) szintet az ügykezelők alkotják. A második és a harmadik osztály képzettségi követelménye (középiskolai végzettség) csaknem azonos, a munka jellegében van különbség. A második osztályba tartozók vagy részt vesznek a döntésekben, azzal hogy előkészítik azokat vagy döntést hoznak. A III. osztály ügyviteli munkát lát el, döntéshozatalra nem jogosult.

4.1.1.3. A karrierpályák

A köztisztviselők csoportosítása, a csoportok közti hierarchia kialakítása után a karrier tervezésnél hátralevő feladat annak eldöntése: milyen pályán, gyorsasággal menjen végbe az előrelépés, azaz az időszávok meghatározása.

Háromféle karrierpálya alakult ki szerte a világon, a magyar is ezek egyike. Az első, a legtöbb közszolgálati pályáiv ilyen, a magyar köztisztviselőké is jelenleg, a szolgálatba lépéstől kezdődően a szolgálat befejezéséig megállás nélkül emelkedő pálya utat tervez meg. A kezdőpontban legalacsonyabb az illetmény, a cím, a pályaut végén a legmagasabb. A karrierpályának ez a fajtája a szolgálatban eltöltött időt, a szolgálati hűséget preferálja, arra ösztönöz, hogy a köztisztviselő aktív pályafutása végéig a közigazgatásban maradjon. Ez által mindazon előnyök, amelyek a tartós munkavégzésből adódnak, érzékelhetők lesznek.

Hátránya az elsőnek bemutatott pályáivnek, hogy akkorra juttatja a köztisztviselőt a pálya tervezhető, kiszámítható csúcsára, amikor az esetek többségében már szellemi és fizikai képességei romlani kezdenek, kevésbé terhelhető, az új jelenségek iránti fogékonysága tompul. Sokak szerint ez a karrier pálya megbontja a teljesítmény és az értékelés közti viszony egyensúlyát, az állomány elkenyelmesedéséhez, elöregedéséhez vezet. Mindezzel együtt is a köztisztviselők és a személyzeti politika irányítói számára egyaránt ez a pályáiv a legvonzóbb, illetve legkevésbé kifogásolt.

A második pályáiv, amely Magyarországon 1992-től, 1997-ig volt hatályban, logikája: akkor kell a köztisztviselőt a karrier csúcsára eljuttatni, amikor szellemi képességei a legjobbak, aktív, dinamikus, a szervezet a legtöbb hasznát látja. Ez az időpont 40-50 év körüli. A karrier felgyorsított, s a teljesítmény és az elismerés összhangban áll. A gond abból adódik, hogy a karrier csúcs és a pálya befejezése közti 20-30 évben megszűnik a zárt

rendszer előnye, a kiszámítható előmenetel, a perspektíva beszűkül. A pályaut tervezőinek új feladattal kell szembenézniük: a karrier utáni pályát kell értelmesen kialakítani. A karrier lemenő ágában a köztisztviselőt olyan munkakörbe helyezik, ahol a gazdag tapasztalatok hasznosítása a legeredményesebb lehet, ilyenek az ellenőri, döntőbíróági, oktatási feladatok ellátása.

A harmadik pályáiv a közszférában nemigen kerül alkalmazásra, a versenyszférában annál inkább, sokan ebben látják dinamizmusának fő okát. A harmadik elképzelés szerint azokat kell a lehető leggyorsabban, tehát már 30, maximum 35 éves korukra a pályacsúcsra juttatni, akik a legkorszerűbb ismeretekkel rendelkeznek, felsőfokú tanulmányaikat éppen befejezték, az odaadó, korlátozás nélküli munkára nem pusztán fiatalságuk, fizikai kondíciójuk miatt, hanem az egzisztencia megteremtése (lakás, családalapítás, gépkocsi stb.) okából is készek.

A közszférában, a közigazgatásban különösen, tehát az első és a második pályáiv érvényesül. Kialakításával azonban még mindig nem fejeződik be a karrierpálya építése. Két további elem beépítése hiányzik: az előlépésekhez szükséges időtartam, valamint az előlépéssel járó illetménynövekedés meghatározása. Mindez következőkben bemutatott általános elvek alapján történik.

Az első elv fokozatosság elve. A karrierpálya lépcsőfokaira szabályként egymást követően lehet rálépni, nem lehet lépcsőfokokat kihagyni. Részben tartalmi, részben formai okok kényszerítik a karrier-tervezőket ennek az elvnek a beiktatására. Minden meghatározott időtartam alatt bejárható lépcsőfok az ismeret-, tapasztalatszerzés egyik állomásának tekinthető, kimaradása hiányos szakmai rutin kialakulásához vezetne. Formai oka pedig az a fokozatosság elvének, hogy nem lehet érvényt szerezni az élethossziglani előmenetelnek, ha a gyorsított előmenetel következtében rövid idő alatt meg lehet járni a karrier pályát.

A következő általános elv, a minimális idő eltöltésének elve szorosan kapcsolódik a fokozatosság elvéhez. A minimális időt a jogszabályok írják elő annak a gyakorlatban szerzett tapasztalatnak felhasználásával, hogy egy szinten töltött túlságosan rövid időtartam értéktelenné teszi, vagy leértékeli annak a szintnek a súlyát, amelyet a köztisztviselő betölt.

A harmadik általános elv szembemegy az előző kettővel, mert felmentést ad alóluk: indokolt, különleges méltánylást érdemlő esetekben megengedhető a minimális idő rövidítése, azaz a karrier gyorsítása, ugyanilyen okokból el lehet tekinteni a fokozatosságtól, azaz kivételes esetekben mégis lehetséges egy-egy lépcsőfok kihagyása. Kivételes teljesítmények elismerése csak kivételes módon lehetséges, a harmadik általános elv tehát olyan kivételnek teremt alkalmazási lehetőséget, amely erősíti a szabályt.

4.1.1.4. Karrierpálya a magyar közigazgatásban

A köztisztviselői törvényben mindazoknak a megoldásoknak valamely formája megtalálható, amelyet az előző pontban ismertettünk. Az elsőnek jelzett pályáivet rögzíti, miután az 1992-ben választottat, a másodikat, a köztisztviselői kar egészének kérésére módosította. Jelenleg tehát elvileg a nyugdíjaztatás időpontjáig növekszik az illetmény, illetve a cím. A növekedés mértéke és ütemezése azonban nem azonos a két osztályban. Az I. besorolási osztályban megtervezett 37 évi karrier időtartam a 24 éves, egyetemi tanulmányait befejező kezdő gyakornoknak 61 éves koráig teremt lehetőséget az előmenetelre. A második besorolási osztályban ugyancsak 37 évre van a pályáiv megrajzolva, mivel azonban ebbe a kategóriába a középiskolai végzettségűek tartoznak, az 55-56 éves kor és a nyugdíjaztatási életkor közötti 5-6 év már nem tartalmaz újabb lépcsőfokot. A III. besorolási osztályban a címek nem változnak, az ügykezelő a szolgálat végéig ügykezelő marad, a fizetési fokozatok azonban növekednek, legnagyobb mértékét szintén 37 év szolgálattal éri el.

Összegezve: a kötelező illetménynövelés, tehát az illetményekben történő előmenetel gyakoribb, mint a címekben (besorolásokban), tekintve, hogy egy-egy besorolási fokozaton belül – a gyakornok kivételével – több fizetési fokozat található. A kötelező alapilletmény növelésre átlagosan 2 évet kell várnia az I. II. osztályba soroltaknak, a III. osztályban átlagosan 7,4 évet, de a 4. és 5. fizetési fokozat között tíz évet.

Ami a kötelező alapilletmény növekedésének mértékét illeti, amint jeleztük: eléggé szűk sávban mozog. Az I. osztályban az induló alapilletmény (ez azonban az illetmény rendszernek csak egyik eleme) 37 év alatt még meg sem duplázódik (3,1-ről 6,0-ra nő), a II. osztályban a növekedés mértéke nagyobb (1,6-4,4) de összege kevesebb, a III.-ban a helyzet eléggé elkésztő: az 1,55-ös kezdés 37 év után mindössze 2,75-re növekszik.

A magyar karrier-rendszer konstrukciója is lehetővé teszi az előmenetel gyorsítását, jutalomként; leállítást, késleltetést – büntetésként. Lássunk néhány példát: ha a köztisztviselő a következő besorolási fokozathoz előírt feltételeket határidő előtt teljesíti a magasabb besorolási fokozatba kell léptetni, ha minősítéskor kiválóan alkalmas értékelést kap vagy kimagasló munkát végez az előírt várakozási idő előtt elő lehet léptetni.

Az előmenetel lassítására főként fegyelmi vétség elkövetése büntetéseként kerülhet sor. A fegyelmi büntetések többsége a karrier lassítását, a fizetési fokozatban, besorolási fokozatban történő visszavetést, a címtől való megfosztást helyezi kilátásba. A lassítás maximum két év lehet, a fizetési fokozatot maximum eggyel lehet csökkenteni, mint a besorolását is. A besorolásban való visszavetés a fizetési fokozatban akár hat fokozatnyi csökkentést is eredményezhet, a 13. fizetési fokozatba tartozó főelőadó előadóvá történő visszaminősítéskor a 6. fizetési fokozatba esik vissza.

4.1.1.5. A karrier vége

A zárt rendszerű személyzeti politika életre szóló kölcsönös elkötelezettségre épít, amit szó szerint kell érteni: mindhalálig tart, sőt a köztisztviselő halála után is terheli gondoskodási kötelezettség a közigazgatási szervet. Ami azt jelenti, hogy a karrierpályának nem csak a felmenő szakaszát, hanem a lemenő ágát is meg kell tervezni.

A gondosan összeállított karrier-programok számolnak azzal, hogy a köztisztviselő a szolgálat befejezéséig igényt tart az előmenetelre, ugyanakkor azzal is tisztában vannak, hogy az idősödő munkatársak terhelése nem fokozható, ezért a pályaut végének megtervezésekor a két szempont összhangba hozatala a legnehezebben megoldható feladat. Az általános gyakorlat az, hogy az illetménynövekedés megmarad, a karrier legfontosabb, nélkülözhetetlen eleme tovább él, a címekben való előrehaladásnak sincs semmi akadálya. A harmadik karrier elem ad lehetőséget az életkori sajátosságok és a karrier szemlélet egyeztetésére: a hajlott korú köztisztviselőt olyan beosztásba helyezik, ahol már nem nyomasztja az operatív, változó intenzitású munka terhe, tapasztalatait érvényesíteni tudja, a beosztás presztízse magas.

A karriernek sok körülmény vethet véget, fegyelmi vétség miatti elbocsátás, fizikai vagy pszichikai alkalmatlanság, bűncselekmény elkövetése, a közigazgatási szerv megszűntetése, ezekkel nem foglalkozunk, mivel csak a biztosan tervezhető elemek férnek a karrier rendszerbe, s ilyen egy van: a nyugdíj korhatár elérése. Ezzel kapcsolatban különösen két kérdésre kell választ találni: a nyugdíjaztatás időpontjára és a nyugdíj formájára, mértékére.

A köztisztviselők nyugdíjazásának időpontja változó. Az országok közti különbség is jelentős s különbség van a férfiak és a nők nyugdíj korhatárában is. A magyar helyzet sajátossága, hogy kettős nyugdíjazási korhatárral operál. 62 éves korban a köztisztviselő nyugdíjba küldhető, illetve nyugdíjba mehet. Ha azonban a közigazgatás igényt tart továbbra is munkájára, s a köztisztviselő is kész a további szolgálatra, 70 éves koráig köztisztviselőként

foglalkoztatható. 70 éves korban azonban a törvény erejénél fogva megszűnik szolgálati viszonya, nyugdíjba vonul.

Az igazi kérdés a nyugdíj mértékével, rendszerével kapcsolatos. Az országok egy részében (Franciaország, Anglia) a közalkalmazottak, köztisztviselők nyugdíjrendszere eltér az általánostól, attól kedvezőbb. Más részében, lásd Magyarországot, ahol a civil köztisztviselők ugyanabba a nyugdíj-rezsimbe tartoznak, mint minden alkalmazott (de a rendészeti szervek, honvédség nyugdíjaztatási feltételei már eltérnek az általánostól).

A karrier utánra tervezett gondoskodás a nyugdíjaztatás megtervezésével sem ér véget, törvények, jogszabályok írják elő a nyugdíjazott köztisztviselővel való kapcsolattartás kötelezettségét, a gondoskodás formáit. A magyar köztisztviselői törvény is igen gazdag ebben a tekintetben, a törvényből kölcsönzünk példákat. A nyugállományú köztisztviselő szociális helyzetére figyelemmel pénzbeli vagy természetbeni támogatásban részesíthető, s ebből a célból valamint kegyeleti támogatás céljából a költségvetésben fedezetet kell biztosítani. A közigazgatási szervek vezetői kötelesek figyelemmel kísérni a nyugdíjas köztisztviselők szociális helyzetét, nyilvántartani a tartósan gondozásra szorulókat, folyamatosan kapcsolatot tartani a gondozottakkal. A pénzbeli és természetbeni támogatások fajtái: eseti szociális segély; jövedelem- kiegészítés, temetési segély, kedvezményes étkeztetés, kedvezményes üdültetés. Bizonyos feladatok (pl. választás, népszámlálás) elvégzésével előnyben kell részesíteni őket, kitüntethetők. S végül: az elhunyt köztisztviselő saját halottá nyilvánítható, ami a temetési költségek teljes vagy részbeni átvállalását, a temetéssel járó szervezési feladatok ellátását jelenti.

4.1.2. A munka értékelése, minősítése

A tervszerű biztosított előmenetel két feltétel megvalósulásával biztosítható: törvényben meghatározott idő múlásával, az előírt feladatok, teendők elvégzésével. Az előírásokat jogszabályok, de helyi rendelkezések, vezetői direktívák tartalmazhatják. Eddig az egyik feltételt, az idő múlását vizsgáltuk, röviden a második feltétel elemzésére is ki kell térnünk.

A tisztességesen, határidőre, hibátlanul végzett munka kötelezettsége az illetmény fejében magától értődő követelménynek tűnik, pedig nem feltétlenül az. Amilyen egyszerű ugyanis az eltelt idő tartalmát megállapítani, annyira nehéz, eleddig megoldatlan a teljesítmény mérése. Ezért még ma is jó néhány ország (a mediterrán országok többsége ide tartozik) karrier-rendszere az egyedüli objektív mérhető elemre, az idő múlására épül.

Ennek ellenére egyre elterjedtebb az a megoldás, amelyet mi is alkalmazunk. Vegyítjük az automatizmust (az idő múlása) a teljesítménnyel. Az Egyesült Államokban, ahol a funkcionális vagy horizontális csoportosítást alakították ki, az idő tényező elvileg nem játszik szerepet (gyakorlatilag azonban igen, az öt éve tanító tanár illetménye magasabb mint a kezdőé) a teljesítménymérés maradt az előrejutás egyetlen eszközének, nem véletlen, hogy ott folyik leghosszabb ideje kísérletezés a teljesítménymérés módszereinek kialakítására.

A munka értékelésének több, egyszerűbb és összetettebb módja alakult ki, pl. számmal történő osztályozás; kérdőíves módszer; illetve a felkészültség és a teljesítő képesség egymáshoz viszonyának a megállapítására irányuló mérés.

Az értékeléssel kapcsolatban felmerülő kérdések:

a) Mit kell mérni, értékelni? A válaszok országonként változók, a minősítési rendelkezések a magyar köztisztviselői törvényben a szakmai teljesítmény megítélését, a teljesítményt befolyásoló ismeretek, képességek, személyiségjegyek értékelését tűzik ki célul, tehát nem csupán a munka végzésének milyenségére vonatkoznak.

b) Ki végezze a minősítést? A megoldások ebben a kérdésben is a legkülönbözőbbek. Leginkább elterjedt megoldás a közigazgatási szerv vezetőjére bízni a feladat ellátását. A magyar törvény meghatározása szerint a munkáltatói jogkör gyakorlójának a feladata, aki azonban ezt a jogát átruházhatja, nagy létszámú hivatalokban ezt meg is teszi. Nem kevés országban a kollegák minősítik egymást, illetve az önértékelés módszere sem ismeretlen.

c) Hogyan alakuljon az értékelés nyilvánossága?

A nyitott rendszerekben, a versenyszférában ez a legelterjedtebb megoldás az, hogy a minősítés csak a vezető számára elérhető, mindenki más számára titkos. Amennyiben a minősítés célja között szerepel a teljesítménynövelés szándéka is, a minősítés féltitkos lesz. A vezetőn kívül a minősített is megismerheti az értékelést, de mindenki más számára titkos. A magyar köztisztviselői törvény ezt a megoldást választja, a minősítést a köztisztviselővel ismertetni kell, ennek megtörténtét aláírással kell igazolni. A minősített kérésére a vezető az értékelésbe a közigazgatási szervnél működő munkavállalói érdekképviselői szervet is be kell vonja. Az országok egy részében – pl. Franciaországban – a minősítés eredménye nyilvános, a munkahelyen kifüggesztik.

d) Melyek legyenek az értékelés technikai elemei? A szabad belátásos, decentralizáltnak is nevezett technika lényege: mindegyik vezető teljes szabadsággal rendelkezik, olyan értékelést készít, amelyet jónak lát. A későbbi, kérdőíves technikában először az értékelésnél megválaszolandó kérdések szerepeltek, majd a kérdésekre adható választ is megadták. A magyar köztisztviselői minősítés ezen a legkezdetlegesebb szinten állt meg. Tíz kérdés mindegyikére ugyanaz az öt válasz adható (kiemelkedő – átlag feletti – átlagos – átlag alatti – nem kielégítő). A válaszok összegzése után a kiválóan alkalmas, az alkalmas, kevésbé alkalmas és az alkalmatlan minősítés adható. Problémát jelent, hogy a minősítési szempontok nehezen, vagy többféleképpen értelmezhetők (pl. pontosság, ítéloképesség), valamint hogy ugyanaz a személy minősít és értékel.

Mindenesetre a minősítés az előmenetel előfeltétele a magyar jogrendben, a kedvező minősítés – amint írtuk – meggyorsíthatja, kedvezően lelassíthatja az előmenetelt. Aki azonban „alkalmatlan” minősítést kap a legsúlyosabb következménnyel számolhat: a szolgálati viszony megszüntetésével.

2001-ben a magyar köztisztviselői törvény kiegészült a teljesítményértékelés új elemével, az értékeléssel. Az eddig ismertetett minősítést minden magasabb fokozatba lépés előtt, de legalább négy évente kell elvégezni, az értékelést évente. Az értékelés a közigazgatás vezetőinek - a miniszterek, a központi szervek vezetői – által évente meghatározott kiemelt célok megvalósításának milyenségét, mértékét állapítja meg. A központi szervek által megállapított célokhoz igazodóan az alacsonyabb szintű szervek vezetői írásban megállapítják az általuk vezetett köztisztviselők feladatát, majd év végén értékelik. A helyi önkormányzatok esetében a képviselő-testület állapítja meg a célokat.

4.1.3. Az illetményrendszer

Az előmenetel legfontosabb, nélkülözhetetlen eleme az illetmények kiszámítható, alanyi joggal járó, a feltételek teljesítése esetén vitathatatlan növekedése. A karrier-rendszer ismertetését ezért nem lehet lezárni az ezen a téren jelentkező megoldások közlése nélkül. Az ismertetés nem terjed ki a gyakran változó részletekre, csupán az általános tendenciákat vázolják.

A legnagyobb jelentőségű feladat az illetmény összegének, nagyságának megállapítása, amelynél több szempontra szükséges tekintettel lenni.

Ha osztályozzuk őket, elsőként a legrégebben megfogalmazott, legjobban elterjedt koncepciót említjük: az anszenitás elvét. Az illetményből az részesüljön legnagyobb mértékben, aki a leghosszabb szolgálati idővel rendelkezik, az illetménytáblázat a szolgálati időt veszi alapul. Az amerikai felfogás a munkateljesítményt tekinti legfőbb szempontnak, a több, felelősségteljesebb, jobb minőségű munkát végzők illetménye magasabb a kevesebb, rosszabb, értéktelenebb munkát végzőkénél. Ennek az elvnek az érvényesítéséhez a teljesítmények mérése szükséges. Az angolok eredeti elképzelése szerint az illetményeket a különböző funkciók ellátását végzők társadalmi presztízséhez igazodóan kell megállapítani. A minisztériumi főosztályok vezetői életkörülményei nem lehetnek azonosak az osztályvezetőikével, a főelőadóké az előadókéval stb, az illetményeket tehát az életvitelhez igazodóan állapítják meg. A három elképzelés mára eléggé egybeolvadt, az országok illetménytáblázataiban mindhárom elképzelésnek felfedezhetjük nyomatit. A magyaréban is.

Erre az illetményrendszer szerkezetének kialakításakor nyílik lehetőség. Az illetmény összege ugyanis több elemből áll össze: alap- (vagy törzs-) illetményből, illetménykiegészítésekből, pótlékokból, valamint egyéb juttatásokból.

A magyar illetményrendszer 1992-es induló állapotához képest egyre nehezebben áttekinthető, gyakran változó, a stabil elemeket egyre inkább relativizáló.

Szerkezete, lemeztenítve, a következő. Három részből áll, alapilletményből, kiegészítésből és pótlékból. Mindhárom elem más és más funkciót tölt be. Az alapilletmény az illetmény zömét adja, és a kiszámítható előmenetel bázisa. A szolgálati időt és az iskolai végzettséget, illetve a III. besorolási osztályban a munkakör jellegét veszi figyelembe. Az alapilletmény a köztisztviselők kis részének egyben az összilletménye is. Az alapilletmény meghatározó jellege továbbá abból is adódik, hogy az illetménykiegészítések kiszámításának is alapját képezi. Az alapilletmény összegének kiszámításához ismerni kell az Országgyűlés által évente megállapított illetményalap összegét. Minden fizetési fokozathoz egy szorzószám tartozik az illetménytáblán, ezt megszorozva az illetményalappal kapjuk meg az alapilletmény összegét. Az illetményalap szorzószám, tehát az alapilletmény, alacsony a beosztott köztisztviselők esetében (3,1 – 6,0 a diplomásoknak, 1,6 – 4,4 a középiskolát végzetteknek), magasabb a vezetők esetében (6,5 – 9), legmagasabb a főtisztviselőké (13).

Az alapilletmény előre meghatározott, ám mégsem kötött, jócskán el lehet térni az illetménytáblázattól, ami fiktiivé teszi a magyar karrier rendszert. Először is a hivatalvezető az alapilletményt akár 30 %-kal megemelheti vagy 20 %-kal csökkentheti, azaz maximum 50 %-os különbséget is előidézhethet. Másodszor: az önkormányzati hivataloknál a jegyző, főjegyző a létszám akár 20 %-áig személyi illetményt állapíthat meg, amelynek nincs felsőhatára. Mindennek következtében az az eredeti elképzelés, hogy az 1992 előtti, a vezetőknek nagy mérlegelési szabadságot biztosító és visszaélésre is alkalmat adó illetményrendszert (amelyet től-ig rendszernek hívunk, ugyanis az adható illetmény alsó és felső határát adja meg, a határok között a vezető szabadon választhat) kötött, jogszabály által rögzített rendszer váltsa fel, jelentősen megváltozott. A változás indoka az, amit a korábbi rendszer hibájának tartottak: a vezető mérlegelési lehetőség hiányában nem tudja honorálni a jobb teljesítményeket, büntetni a gyengébbeket.

Az illetménykiegészítés – amelynek mértéke az alapilletmény meghatározott százaléka – indoka az a feltételezés, amely szerint a magasabb közigazgatási szervezetben szolgálatot teljesítők döntése szélesebb körben hat, következménye jelentősebb, felelősségük ezért fokozottabb, amit az illetményben kifejezésre kell juttatni. Illetménykiegészítés az államigazgatásban dolgozók részére alanyi joggal jár; mértéke egyrészt a közigazgatási szerv hierarchiában elfoglalt helyétől, másrészt pedig a köztisztviselő iskolai végzettségétől (felső- vagy középfokú) függ. Önkormányzati köztisztviselők esetében a helyi önkormányzat a törvényi kereteken belül rendeletben állapíthat meg illetménykiegészítést

A pótlékok több fajtáját rögzíti a köztisztviselői törvény. Az éjszakai pótlékra az jogosult, aki este 10 óra és reggel 6 óra között végez munkát. Ennek mértéke jelentéktelen, óránként az illetményalap (nem az alapilletmény!) 0,14 %-a. Gépjárművezetői pótlékra jogosult az a köztisztviselő, aki rendszeresen vezet hivatali gépkocsit, feleslegessé teszi gépkocsivezető alkalmazását, az illetményalap 13 %-át folyósítják számlájára. Veszélyességi pótlékban részesül az, aki egészségét, testi épségét veszélyeztető munkát végez, a pótlék mértéke az illetményalap 45 %-a. Nyelvpótlékra jogosult az a köztisztviselő, aki olyan munkakört tölt be, amelyben idegen nyelv tudása szükséges. A pótlék mértéke az illetményalap 15-50 %-a. Alanyai jogon jár nyelv nyelvpótlék minden köztisztviselőnek, ha angol, francia vagy német nyelvből rendelkezik nyelvvizsga bizonyítvánnyal, ez esetben a pótlék az illetményalap 100 %-át is elérheti: Képzettségi pótlék állapítható meg annak, aki tudományos fokozattal, feladatköréhez kapcsolódó további szakképesítéssel rendelkezik. Mértéke az illetményalap 30-75 %-a.

4.2. A köztisztviselők jogai és kötelezettségei

4.2.1. A jogok és kötelezettségek körének változásai.

A köztisztviselőt, mint az állam vagy a szűkebb közösség, a település szolgáját szolgálataért jogok illetik meg, az államtól vagy a településtől kapott elismerésért kötelezettségek terhelik. A munkaviszony történetében először a köztisztviselők vívták ki az ún. közszolgálati státútumaikban a jogok és kötelezettségek rögzítését, elsősorban azért, mert érdekérvényesítési képességük a legerősebb volt a munkavállalók közül, csak jóval később érték el ugyanezt az ipar, mezőgazdaság, kereskedelem alkalmazottai, foglalkoztatottjai.

A magyar köztisztviselői törvény nem tartalmaz külön fejezetet a jogokról és kötelezettségekről, ebben a munkajogias szemléletmód továbbélése mutatkozik meg; a törvény különböző helyeiről (munkavégzés, pihenőidő, díjazás, kinevezés, az eskü szövege, a közszolgálati jogviszony tartalma) lehet a szétszórt szabályokat összegyűjteni. Ez nemcsak az irodalmi feldolgozásukat nehezíti meg, amelyben segítséget a külföldi, sokkal világosabb szabályozások nyújtanak, hanem a köztisztviselők tájékozódását is.

4.2.2. A köztisztviselők kötelezettségei

4.2.2.1. A szolgálat közigazgatási szervben végzésének kötelezettsége

A köztisztviselő első számú kötelezettsége, hogy elvégezze azt a munkát, amivel megbízzák. A munkavégzés kötelessége minden szerv minden alkalmazottját terheli, ebben a közszolgálati viszony nem tér el más munkaviszonytól. A munkavégzési kötelezettség tartalma a köztisztviselők esetében még sem ugyanaz, sem nálunk, sem más országokban. A köztisztviselőtől ugyanis azt várják el, amit más munkaterületeken nem feltétlenül várnak el, s nem törvény által kinyilvánítottan, hogy munkáját csak a közigazgatásban végezze, csak a közigazgatásért, azaz nem vállalhat újabb közfunkciót, s nem vállalhat munkát a versenyszférában. Mindkét irányú tiltásnak közös oka a munkavégzés koncentrálásának biztosítása a szolgálati helyen, a munkavégzés permanenciájának védelme, a munkahelyváltozásokból adódó munkaidő kiesés megátolása.

A magyar köztisztviselői törvény az összeférhetetlenség címszó alatt tartalmaz a többes foglalkoztatás tilalmára rendelkezéseket, a nélkül, hogy az alapkötelezettséget kinyilvánítaná. A nem vezető beosztású köztisztviselőre enyhébbek a tilalmak, mint a vezetőkre. A köztisztviselő munkavégzésre irányuló egyéb és további jogviszonyt létesíthet, ehhez a munkáltatói jogkör gyakorlójának engedélyét kell kérnie. Nem kell engedélyt sem kérnie tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység (találmány, újítás, stb.) végzésére. Külső munkavégzési tevékenységéért, akkor is, ha azt állami költségvetésből finanszírozott állami intézményben végzi, illetményt vehet fel. Vezető megbízású köztisztviselő munkavégzésre irányuló egyéb és további jogviszonyt nem létesíthet, kivéve a tudományos, oktatói stb. tevékenységeket. A többes foglalkoztatást tehát a magyar törvény korlátozottan bár, de megengedi.

Különösen érdekes a gazdasági szféra irányába megfogalmazott tilalma a törvénynek. E szerint a köztisztviselő gazdasági társaságnál vállalhat munkát (a vezető nem), de vezető tisztségviselő, illetve felügyelő bizottsági tag nem lehet. Ez is lehet azonban, ha a gazdasági társaság önkormányzati, köztisztviselői, állami tulajdonban vagy legalább 50 %-os résztulajdonban van. A törvény nem tiltja, hogy ezért díjazásban részesüljön.

Végezetül a magyar törvény előírja, hogy a köztisztviselő nem folytathat olyan tevékenységet, nem tanúsíthat olyan magatartást, amely hivatalához méltatlan, vagy amely pártatlan, befolyásolástól mentes tevékenységét veszélyeztetné. Ez a törvényi rendelkezés értelmezést igényel. Első fordulatában a mondat a hivatalhoz méltatlan tevékenység tilalmát rendeli el. A tevékenység nem munkaviszonnyal kapcsolatos, mert arról más helyen rendelkezik a törvény, hanem azon kívül esik, mint pl. nagyüzemi sertés tenyésztés lakott területen, guberálás, „bögge-csárda” üzemeltetés stb. Második fordulatában a tilalom a befolyásolástól mentes tevékenység végzésére vonatkozik, a politikai semlegesség védelmére, erről később szólunk.

4.2.2.2. Az utasításnak való engedelmség kötelessége

Minden szervezet akkor működik sikeresen és eredményesen, ha a munkát ésszerűen megosztják és összehangolják, ha minden munkavégzőnek kijelölik a pontos helyét a szervezetben, megjelölve azokat, akik utasítást adhatnak számára, akiknek ő adhat utasítást, s azokat, akikkel mellérendeltségi viszonyban áll. Az utasításnak minden szervezetben engedelmeskedni kell, másképpen a szervezet célkitűzéseinek megvalósítása akadozik vagy éppen csorbát szenved. Az utasítás a katonai szervezetben parancs elnevezéssel szerepel, a civil közigazgatásban azonban - látni fogjuk – tartalma nem ugyanaz.

A fő szabály továbbra is érvényes: a köztisztviselő köteles felettese utasítását végrehajtani. A végrehajtást azonban nem vakon kell teljesíteni, azaz a kötelezettség nem abszolút érvényű. Vannak esetek, amikor a köztisztviselő megtagadhatja és vannak esetek, amikor meg kell tagadnia az utasítás teljesítését.

A kötelező utasítás megtagadásnak több esete is lehetséges. A szakirodalom megemlíti azokat az eseteket, amikor az utasítás abszurditása, lehetetlensége miatt kell megtagadni az utasítás végrehajtását. A törvények is (a magyart beleértve) rendelkeznek el abszolút utasítás-megtagadási tilalmat. Ha az utasítás teljesítésével a köztisztviselő bűncselekményt vagy szabálysértést valósítana meg, illetve ha azzal más személy életét, testi épségét vagy egészségét közvetlenül és súlyosan veszélyeztetné, az utasítás végrehajtását meg kell tagadni.

Mérlegelheti az utasítás végrehajtását, ha annak teljesítése életét, egészségét, testi épségét közvetlenül és súlyosan veszélyeztetné vagy jogszabályba ütközne (tehát nem bűncselekményt vagy szabálysértést eredményezne). Dönthet úgy, hogy teljesíti az utasítást, annak veszélyében is, hogy életét veszti, vagy kárt okoz valakinek, ebben az esetben kártérítés

terheli, dönthet és jogszerűen dönthet úgy is, hogy nem engedelmeskedik az utasításnak. Ekkor a köztisztviselő ellenvetésével az utasításadót megismerteti és kéri az utasítás írásba foglalását, ami miatt a törvény szerint hátrány nem érheti. A vezető nem tagadhatja meg az utasítás írásba foglalását – ha meg van győződve annak jogszerűségéről. Amennyiben az utasítást írásban megerősíti, azt teljesíteni kell, esetleges negatív következményei az utasításadót terhelik.

Az utasításokat a közvetlen felettes szóban és írásban is kiadhatja, a közvetett felettes csak írásban és a közvetlen felettes közvetítésével utasíthatja a köztisztviselőt.

4.2.2.3. Az információk, titkok megőrzésének köteleessége

A köztisztviselő köteles megőrizni az állam- és szolgálati titkot, Államtitok az az adat, amelyet az arra illetékes annak minősít, s amelynek nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése vagy felhasználása, illetéktelen személy tudomására hozása közvetlenül sérti vagy veszélyezteti az ország honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési, központi pénzügyi, külügyi, igazságszolgáltatási érdekeit. Szolgálati titok esetében az állami vagy közfeladatot ellátó szerv működési rendje sérülhet vagy kerülhet veszélybe, illetve a szerv feladatkörének gyakorlásába kerülnek zavarok.

Az állam- és szolgálati titok megőrzése minden állampolgár köteleessége, s ha e köteleességének nem tesz eleget súlyos bűncselekmény elkövetőjének minősül. A köztisztviselőnek az egyszerű állampolgárnál nagyobb lehetősége van államtitok vagy szolgálati titok megismerésére, nem véletlen tehát, hogy ezt a kötelezettségét köztisztviselői törvény kétszeresen is említi, egyrészt a munkavégzés szabályai között [37.§ (2) bekezdés), másrészt az eskü szövegében [12.§ (2) bekezdés].

A köztisztviselő köteles a személyes adatok védelméről is gondoskodni. Személyes adatairól mindenki maga rendelkezhet, meg kell tehát akadályozni, hogy illetéktelenek beletekintsenek mások személyes adataiba, hozzáférhessenek védett információkhoz.

A köztisztviselő munkavégzése során olyan egyéb információhoz, ismerethez, adathoz hozzájuthat, amelyeknek külső személyekhez, szervekhez bármilyen formában történő eljuttatásuk nem kívánt következményekkel járna: hátrányba vagy méltatlan helyzetbe hozná a közigazgatási szervet vagy vezetőjét, jogtalan előnyhöz juttatna másokat. A köztisztviselő tehát nem hozhatja nyilvánosságra, mert ezzel hátrányos helyzetbe hozza, munkatársa szerelmi csalódásait, főnöke betegségeit, nem tájékoztathat senkit arról milyen új mezőgazdasági területet minősítenek át a tervek szerint építési területté, mert ezzel jogtalan előnyhöz juttatná az információ megszerzőjét.

4.2.2.4. Példamutató viselkedés kötelezettsége

A köztisztviselő az állam, az önkormányzat megtestesítője, képviselője. Elvárható tehát, hogy hivatalában és magánéletében egyaránt méltóságteljesen, példamutatóan viselkedjen és ilyen életmódot folytasson, annál is inkább, mivel az állampolgárok a hivatalnokok viselkedésén keresztül minősítik az államot, annak valamely helyi vagy központi szervét. A magyar köztisztviselők az eskü szövegében tesznek fogadalmat a példamutató viselkedésre, az eskü szűkszavúságát a még nem létező erkölcsi kódexnek kellene kiegészíteni. Ennek hiányában a külföldi megoldásokra és a magyar gyakorlatban szerzett tapasztalatokra építve igyekszünk e kötelezettség tartalmát kifejteni.

A köztisztviselőnek példás viselkedést kell tanúsítania hivatalában és azon kívül is, a magánéletében. Ami a hivatali magatartást illeti a köteleesség egyformán, minden köztisztviselővel szemben, címétől, beosztásától függetlenül egyformán érvényesül. A

magánélet tisztasága már differenciáltabb megközelítést igényel, ugyanis tekintettel kell lenni a privát szféra szabadságára is. A példamutató magatartás leggyakoribb veszélyei egyébként a káros szenvedélyek és a rendezetlen családi körülmények.

4.2.2.5. A jogszerű és tisztességes munkavégzés kötelezettsége

A köztisztviselő munkája során köteles betartani a jogszabályok előírásait. A jogszabályok azon részét, amelyek a magatartási szabályokat, a jogokat és köteleességeket tartalmazzák, tehát az anyagi jogokat csakúgy, mint azokat, amelyek az anyagi szabályok érvényre juttatásához szükségesek, tehát az alaki szabályokat is, beleértve az ügyviteli előírásokat. Amennyiben gondatlansága, figyelmetlensége, felkészületlensége miatt jár el jogszerűtlenül döntései hibásak, javításra, újragondolásra szorulnak, ha azonban szándékosan mellőzi a jogszabályok figyelembevételét törvénysértést követ el, bűncselekményt.

A tisztesség olyan általános tartalmú fogalom, amely esetünkben magában foglalja a közérdekűséget, a pártatlanságot és az igazságosságot. A köztisztviselő a köz szolgálja, tevékenysége közérdekű. A magán- vagy csoportérdek nem sértheti a közérdeket, a köztisztviselőnek az a döntése, amelyben az egyéni érdeket előnyben részesíti a köz érdekével rendszerint törvény ellenes ráhatás eredménye.

A pártatlanság a részrehajlás nélküli eljárásban manifesztálódik. A köztisztviselő nem részesít előnyben senkit szimpátiából, s nem kezelhet hátrányosan antipátiából. Az egyenlő elbánás elvét és gyakorlatát köteles követni, amelybe azonban belefér a pozitív diszkrimináció alkalmazása is, amennyiben ezt koránál, egészségi, vagyoni állapota miatt hátrányos helyzetben levő személyek javára érvényesíti.

A pártatlanság, részrehajlás nélküli ügyintézés érvényesülését olyan veszély fenyegeti nálunk és a világ minden országában, amelynek elnevezése mindenhol korrupció, magyarul vesztegetés. A korrupció célja éppen a pártatlanság követelményének a mellőzése, az egyéni érdeknek a közérdek elé való helyezése, az igazságosság szempontjainak a mellőzése.

A vesztegetés bűncselekménynek számít, amit a köztisztviselő akkor követ el, ha ténykedéséért jogtalan előnyt kér, vagy a jogtalan előnyt, illetve ennek ígéretét elfogadja, s akkor is, ha a jogtalan előny kéréjével vagy elfogadójával egyetért. Ez utóbbi esetben az sem szükséges, hogy ő maga részesüljön jogtalan előnyben, ha más köztisztviselőről tudja meg a vesztegetést, s azzal egyetért, szintén bűncselekményt követ el. De az is a vesztegetés bűncselekményét követi el, aki a köztisztviselőnek vagy másnak, de a köztisztviselő javára jogtalan előnyt ad vagy ígér.

4.2.2.6. A lojalitás köteleessége

A köztisztviselő az állam (önkormányzat) szolgálja, megélhetésének alapját, illetményét államától kapja, feladata a közösségi ügyek intézése, az állam erősítése, a lakossági szükségletek kielégítésének szervezése. A köztisztviselőnek hűségesnek kell lenni népéhez, hazájához, a hazájában uralkodó alkotmányos rendet védelmeznie kell, fenntartás nélkül teljesítenie kell kormánya utasításait. Egyszerűbben fogalmazva: lojálisnak kell lennie hazájához, hazájának alkotmányos rendjéhez és kormányához.

A hazához, a nemzethez való hűség mindenképp előtérbe kell tenni a haza, a nemzet elsődlegességét jelenti külföldi, más országokkal, népekkel szemben. A hazához való hűség független az alkotmányos rendszerhez, a kormányhoz való hűségtől, akkor is köti a köztisztviselőt, ha nem ért egyet az alkotmányos renddel, kormánya politikájával.

Az alkotmányos rendszerhez való hűség első megközelítésben annak a politikai, állami, kormányzati rendnek az elfogadását, szolgálatát jelenti, amelyet az állam alkotmánya

rögzít. A szólás- és gondolat szabadságát a civil köztisztviselőknek törvény nem korlátozza, mindazonáltal esküje köti, ha elképzelései mások is az alkotmányos rendről, a meglévő megváltoztatásától tartózkodnia kell.

A kormányhoz való hűség esetében másképp alakul a hűség mértéke. A hazához, az alkotmányos rendhez való hűség a gyakorlatban nem okoz különösebb gondot, a kormányhoz való már igen, abból adódóan, hogy az elvileg életre szólóan kinevezett köztisztviselő hosszú hivatali munkája alatt több, leggyakrabban eltérő politikai irányzatú kormányt szolgál ki, ezért képtelen mindegyikkel bensőleg azonosulni. A megoldás mégis viszonylag egyszerű: a köztisztviselő azért élvez alkalmazásában biztonságot, mert fenntartásait legyűrve eleget tesz az alkotmányos rendben hatalomra jutott kormány rendelkezéseinek. Rezervációját munkahelyén, ügyfelek előtt, nyilvánosan nem fejtheti ki, a magyar köztisztviselői törvény összeférhetetlenségi szabályának megfelelően. Abból adódóan azonban, hogy ellenzékben levő pártnak is tagja lehet, kormányával szembeni fenntartásait a párt nem nyilvános rendezvényein kifejtheti. Pártbeli tevékenységének korlátja: vezető tisztséget nem vállalhat.

4.2.3. A köztisztviselők jogai

A köztisztviselők jogait három csoportra bontva tárgyaljuk. Az első csoportba azok tartoznak, amelyek minden alkalmazottat megilletnek, a munkaviszonyból fakadnak. Ezek a jogok is rendelkezhetnek azonban sajátos vonásokkal, tartalmuk eltérhet a munka világának más területein található jogoktól. A második csoportba azokat a jogokat szokásos összevonni, amelyek a zárt jellegből fakadnak, más területeken tehát nem találhatók. A harmadik csoportba a köztisztviselők politikai jogait ismerhetjük. Mivel az első és a második csoportba tartozó jogok java részét a karrierrendszer ismertetése során már áttekintettük, a harmadik jogcsoport elemzésének szentelünk nagyobb teret.

4.2.3.1. Az alkalmazáshoz kapcsolódó jogok

Az alkalmazás tényéhez kapcsolódó jogok: a díjazáshoz, a szabadsághoz és a különböző juttatásokhoz való jog.

A munka, a szolgálat ellenértékeként a köztisztviselő díjazásban részesül, illetményben, jutalomban. Az illetményrendszerről, elemeiről már viszonylag részletesen írtunk, e helyen csupán azt emeljük ki, hogy nálunk és most a köztisztviselő havi illetményre jogosult, vannak azonban országok, ahol éves illetmény jogosultságát rögzítik a törvények. Az illetmény kiegészül minden évben egyhavi illetménnyel, amennyiben a köztisztviselő január 1-jén közszolgálati jogviszonyban áll. A köztisztviselőt, ha munkakörén kívüli munkát is végez helyettesítési díj illeti meg, ez illetményének 30-50 %-áig terjedhet. Ha munkáját nem a szokásos munkavégzési hely szerinti településen kell ellátnia, napi díjat folyósítanak számlájára.

A köztisztviselő évente 25 munkanap fizetett alapszabadság és besorolásától függően 3-15 munkanap pótszabadság illeti meg. Megjegyezzük, hogy a Munkatörvénykönyv az alapszabadság mértékét 20 napban határozza meg, amely 45 éves korig fokozatosan emelkedik egészen 30 napig.

A jogoknak ebbe a csoportjában szokásos megemlíteni a munkaidőt, amely csakúgy mint más területeken, heti 40 óra. Munkaidőn kívüli munkavégzésre a köztisztviselő évente maximum 160 órában kötelezhető, ennek fejében a rendkívüli munkavégzésre fordított idővel megegyező szabadidő illeti meg. Ha a napi munkaidő a hat órát meghaladja, a munkavégzés megszakításával napi 30 perc, minden további három óra munkavégzés után legalább húsz perc munkaközi szünetet kell biztosítani.

Az alkalmazás tényéhez kapcsolódó jogok harmadik csoportja a különböző juttatásokat foglalja magában. Ezek egy része pénzbeli, másik része természetbeni, egyik felük odaítélése kötelező, másik felük adományozható.

A kötelező pénzjuttatások közül elsőként a jubileumi jutalmat említjük meg, amelyre 25, 30, 35, 40 évi közszolgálati jogviszonyban töltött idő után nyer jogosultságot a köztisztviselő. A jubileumi jutalom összege 2-5 havi illetmény. Az illetményalap kétszeresének megfelelő ruházati költségtérítése (ruhapénz) szintén évente jogosult a köztisztviselő. A köztisztviselő étkezési utalványra vagy természetben nyújtott étkezésre is jogosult.

Az elnyerhető pénzbeli juttatások közül a jutalmat említjük meg, amelyet a vezető adhat a kiváló teljesítményt nyújtó munkatársainak. A gazdag választékból megemlítjük továbbá a lakhatási, lakásépítési, lakásvásárlási támogatást, a családalapítási támogatást, az üdülési hozzájárulást, a szociális támogatást, az illetményelőleget, a képzési, továbbképzési, nyelvtanulási támogatást, az élet-, nyugdíj- és kiegészítő biztosítási támogatást.

A természetbeni, elnyerhető juttatások lehetnek: tárgyjutalom, jutalomüdülés, díj, oklevél, emléklap, kitüntetés.

4.2.3.2. A zárt rendszerből eredő jogok

Ide olyan jogok tartoznak, amelyeket csak a zárt rendszerű személyzeti politikát érvényesítő törvények biztosítanak, a versenyszféra munkaviszonyát szabályozó törvények nem. Az első ide tartozó jogról hosszasan értekeztünk: az előmenetelhez való jog, a második az alkalmazás biztonságához való jog.

Az előmenetelhez való jog azt jelenti, hogy a köztisztviselő, amennyiben munkáját kielégítően végzi, a reábizott feladatokat ellátja, az előírt időt szolgálatban eltölti, előre lép, magasabb fizetési osztályba kell besorolni. E joggal kapcsolatban kiegészítésként annyit kell elmondani, hogy a közigazgatásnak támogatnia kell a köztisztviselő e jogának érvényesülését (pl. munkaidő-kedvezmény, költségtérítés).

A zárt rendszerből értelemszerűen következik az alkalmazás biztonságához való jog. A köztisztviselő életre szóló kinevezése, pályautjának megtervezése, előlépésének biztosítása, támogatása maga után vonja az elbocsátás szűk körre való visszaszorítását, a szolgálati viszony megszüntetési lehetőségeinek korlátozását.

A magyar köztisztviselői törvényben ilyen elnevezéssel nem találunk köztisztviselői jogot. A közszolgálati jogviszony megszűnése kapcsán azonban oly módon szabályozza a felmentés eseteit, vagyis a közszolgálati jogviszony megszűnésének azt a formáját, amikor a közigazgatási szerv egyoldalúan akar véget vetni a szolgálatnak, hogy abból – a Munkatörvénykönyvéhez viszonyítva – kiolvashatók a szóban forgó jogok körvonalai.

A korábban szűkebben megvont felmondási okokat az utóbbi évtizedekben mindenhol kiszélesítették, ám korábban hiányzó garanciákat építettek be a köztisztviselő védelmében. A felmentési okok a korábban és mindig is meglévő nyugdíjkorhatáron és alkalmatlanságon kívül nagyjából azonosak a magyar törvényben megjelöltekkel. Ezek: a kormány, a parlament, az önkormányzat létszámcsökkentést rendel el. Ennek rendszerint takarékosági okai vannak, a költségvetés hiánnyal küszködik. Megszűnt a közigazgatási szervnek az a tevékenysége, amelynek ellátására a köztisztviselőt foglalkoztatták. Azokban a rendszerekben, ahol a tisztviselőt nem konkrét feladat végzésére alkalmazzák, hanem közigazgatási szolgálatra, ez a felmentési ok hiányzik. A magyar törvény is úgy rendelkezik, hogy csak akkor menthető fel jelen esetben, az előző és a következő esetben is, ha a hivatali szervezetében vagy annak irányítása alatt álló közigazgatási szervnél a köztisztviselő képzettségének és besorolásának megfelelő másik betöltetlen munkakör nincs, vagy ha az

áthelyezéshez nem járul hozzá. A korlátozás értékét csökkenti, hogy csak az alárendelt szervhez lehetne áthelyezni, más ágazatokba nem, ez a személyzeti politika egységes kezelésének hiányából fakad, az irányított szervhez is csak akkor, ha annak vezetője az áthelyezéssel egyetért. A felmentésre legszélesebb körben az átszervezés jogcíme nyújt lehetőséget. Ez még akkor korlátlan felmentési lehetőséget ad a vezető kezébe, ha a felmentést meg kell indokolni, s a felmentés indokának valósnak és okszerűnek kell lenni.

Az újabb munkahelyvédelmi garanciák közül a csoportos létszámcsökkentés lebonyolítását késleltető, arányát visszafogó, következményeinek súlyosságát enyhítő egyeztetési, tájékoztatási kötelezettségeket említjük meg.

4.2.3.3. A köztisztviselő politikai jogai

E pont keretében arra a kérdésre adunk választ mennyiben azonosak a köztisztviselő politikai jogai másokéval, s mennyiben és miért korlátozottabbak.

Az alkotmányok, így a magyar alkotmány is ugyanazokat a politikai jogokat biztosítja minden magyar állampolgárnak. Alacsonyabb szintű jogszabályok, törvényeket is ideértve mégis korlátozzák e jogok csaknem egészét.

A magyar alkotmány szerint mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságára. Ez a jog magában foglalja a meggyőződés szabad megválasztását, s hogy ezt egyénileg, másokkal közösen nyilvánosan vagy magánkörben kinyilváníthassa vagy taníthassa. Más országok megközelítőleg ugyanilyen tartalommal szabályozzák e politikai jogot. A gondolatszabadság első elemével nincs gond, a köztisztviselő korlátozás és ellenőrzés nélkül alakítja véleményét a világról, a politikáról, az emberekről. A véleménynyilvánítás szabadsága is korlátlan, bár ez már ellenőrizhető, magánkörben. A nyilvános véleménynyilvánításban azonban a köztisztviselő korlátozva van. Korlátozza szabadságát a már említett semlegesség, s ami ezzel együtt jár (nem vállalhat pártban tisztséget, párt érdekében nyilvános közszereplést), korlátozza esküje, amelyben a fennálló alkotmányos rendre tesz fogadalmat.

A szakszervezeti jog vagyis az a jogosultság, hogy a köztisztviselő érdekvédelem céljából szakszervezetet alakítson, annak tagja lehessen a nyugati világ legliberálisabb országában is tiltott volt a 2. világháború végéig.

Magyarország ebben a tekintetben a legliberálisabb államokhoz tartozik. Az alkotmány mindenki jogának nyilvánítja azt, hogy gazdasági és társadalmi érdekeinek védelme céljából másokkal együtt szervezetet alakítson vagy ahhoz csatlakozzon. A civil köztisztviselők, a fegyveres testületek hivatásosai, a honvédség hivatásosai egyaránt folytathatnak szakszervezeti szervezkedést, azaz létrehozhatnak szakszervezetet, tagjai lehetnek szakszervezetnek, tisztséget tölthetnek be, demonstrációt szervezhetnek, demonstráción részt vehetnek.

A sztrájkjogot illetően Magyarország szintén liberális álláspontot képvisel. A köztisztviselőknek is lehetővé teszi a sztrájkjogot, csak úgy, mint az Európai Unió országai, Németország, Ausztria, Anglia kivételével. Tilos a sztrájk politikai célból, tilos akár gazdasági követelések miatt is a fegyveres testületek, honvédség hivatásos állományába tartozóknak.

4.3. A köztisztviselők felelősségi rendszere

A köztisztviselők számos jogosítvánnyal rendelkeznek, jó néhány kötelezettség terheli vállukat. Jogaikat törvényben rögzített garanciák védik, a kötelezettségek teljesítéséért pedig felelősséggel tartoznak. A legerősebb garancia a bírói út igénybevétele lehetőség. A

köztisztviselő ugyanis a közszolgálati jogviszonyból származó igényének érvényesítése érdekében közvetlenül bírósághoz, a munkaügyi bírósághoz fordulhat, még olyan, törvény által megengedett esetekben is, amikor a munkáltatói jogkör gyakorlója döntését mérlegelési jogkörében hozta, vagyis a döntése jogszerű, de a köztisztviselő azt sérelmesnek tartja.

A felelősség többirányú: beszélhetünk fegyelmi (munkajogi), kártérítési (polgári jogi, anyagi, materiális) és büntetőjogi felelősségről. A három felelősségi forma közül kettőben (fegyelmi, kártérítési) a közigazgatási szerv folytatja le az eljárást, egyben (büntető) a bíróság.

4.3.1. A fegyelmi felelősség

Minden szervezet bünteti azt az alkalmazottját, aki a belső működési előírásoknak nem tesz eleget, megsérti azokat. A közigazgatás zárt személyzetpolitikai rendszerében sincs az másként, a nyitott rendszerrel és a versenyszféra vállalataival szemben azonban más gyakorlat kialakítására kényszerült. Ha az említett szervezetekben az alkalmazott megsérti a belső szabályokat, egyszerűen elbocsáthatják, hiszen a munkaszerződés ezt lehetővé teszi. E szervezetekben a fegyelmi eljárás szabályozása tetszőleges, az adott szervezetre van bízva készíteni ilyen szabályzatot, állami előírások erre nem kötelezhetik. A munkatörvénykönyvben hiába keressük a fegyelmi felelősségről szóló rendelkezéseket, egyedül a kártérítés szabályozásáról rendelkezik.

A zárt rendszerben az elbocsátás, a közszolgálati jogviszony megszüntetése felmentéssel csak meghatározott módon történhet, hosszú eljárás eredményeképpen. Az életpályát méltánytalan lenne megszakítani kisebb munkahelyi vétség miatt, ezért alakult ki a felelősségre vonásnak ez a sajátos rendszere.

A fegyelmi felelősség kapcsán négy kérdésre kell választ adni: mi minősül fegyelmi vétségnek; a vétség szankciója; a felelősségre vonás módja; az igénybe vehető jogorvoslati eszközök.

A fegyelmi vétség meghatározása azt a problémát veti fel, hogy szükséges-e a fegyelmi vétségek körét előre olyan pontosan és egyértelműen meghatározni, ahogyan azt a büntető törvények teszik világszerte? Történt ilyen próbálkozás, pl. Olaszországban, a kísérlet azonban nem járt sikerrel. A magyar törvény általános meghatározást ad: a közszolgálati jogviszonyból származó köteleességek vétkes megszegése minősül fegyelmi vétségnek. A kötelezettségek nincsenek listaszerűen összegyűjtve, felsorolva a törvényben, más törvények is írhatnak és írhatnak elő kötelezettségeket.

A fegyelmi vétségek pontos listája tehát hiányzik nálunk és más országokban is, a törvények azonban pontosan rögzítik a fegyelmi vétségek szankcióit, a legenyhébbtől kezdve a legszigorúbbig bezáróan, amely az elbocsátás általában, a magyar törvény elnevezésével: hivatalvesztés. A szankciók többsége az előmenetelt nehezíti meg, lassítja, de külön pénzbeli juttatás csökkentését, megvonását, címtől, vezetői megbízás visszavonását is előírányozzák.

A felelősségre vonás mikéntjét fegyelmi eljárás szabályai határozzák meg. A szabályok pontos kidolgozásával védelmezik a köztisztviselőt az önkényes vezetői eljárásokkal szemben. Nálunk a törvény részletes szabályokat tartalmaz a fegyelmi eljárásról, összegezően annyi mondható, hogy enyhített, laza, szervezeten belüli büntető eljárásnak minősíthető. A fegyelmi eljárásnak is van nyomozati szakasza, ahol a fegyelmi vétség megtörténtét vizsgálóbiztos vizsgálja ki, ehhez iratokat vizsgálhat, tanúkat hallgathat meg, szemlét tarthat, a gyanúsított előadhatja védekezését, tanúkat vonultathat fel maga mellett, szakértő véleményét kérheti, ügyvédet bízhat meg ügyének vitelére. A második szakasz a tárgyalási szakasz, háromtagú bizottság vezetésével, a tárgyaláson a fentebb említett bizonyítási eszközök vehetők igénybe, a tárgyalás kontradiktórius, az érvek és ellenérvek

egyenként elhangzanak, a fegyelmi bizottság ezt követően dönt. A közigazgatási szerv vezetőjének, illetve a fegyelmi tanács döntésével szemben bírósághoz lehet fordulni.

A fegyelmi felelősség körében lehet megemlíteni, bár attól lényeges elemekben különbözik, azt a felelősségi formát, amit eredmény-felelősségnek nevezünk. Az eredmény-felelősség, nevéből kitűnően, a várt, remélt, ígért teljesítmény elmaradása esetén alkalmazható, akkor, ha jogszabálysértés semmilyen tekintetben nem történt. Realizálása csak vezetővel szemben lehetséges, és egyetlen szankciója van, a vezetői tisztségből való leváltás. További sajátossága, hogy fegyelmi eljárás nélkül alkalmazható, a döntést indokolni sem kell.

4.3.2. A köztisztviselő büntetőjogi felelőssége

A köztisztviselő ugyanúgy köteles betartani a törvények, a büntető törvénykönyv, előírásait, mint bármely más állampolgár. Ha bűncselekményt követ el, tettéért bíróság előtt vonják felelősségre. Ha szolgálaton kívül követ el bűncselekményt, annak megítélése semmiben nem különbözik más állampolgár tetteinek minősítésétől.

Ha azonban hivatalában, hivatalának gyakorlása során sérti meg a törvényt, jelentkeznek a különbségek. Van a bűncselekményeknek olyan csoportja, amit egyszerű állampolgár el sem követhet, elkövetője csak hivatalos személy, ilyen a köztisztviselő is, lehet (ún. hivatali bűncselekmények: hivatali visszaélés, bántalmazás hivatalos eljárásban, kényszervallatás, jogosulatlan titkos információgyűjtés, jogellenes fogvatartás, az egyesülési és gyülekezési szabadság megsértése). A hivatali visszaélés büntetettét az a hivatalos személy követi, aki azért, hogy jogtalan hátrányt okozzon vagy jogtalan előnyt szerezzen, hivatali kötelességét megszegi, hatáskörét túllépi, vagy hivatali helyzetével visszaél. A hivatali visszaélést azonban, a vesztegetés kapcsán már jeleztük, igen elterjedt, a közigazgatás tekintélyét romboló bűncselekmény fajta.

Másfelől olyan bűncselekmény is található a büntetőkönyvben, amely csak hivatalos személlyel szemben követhető el: hivatalos személy elleni erőszak. E bűncselekményt az követi el, aki hivatalos személyt jogszerű eljárásban erőszakkal vagy fenyegetéssel akadályozza, intézkedésre kényszeríti, vagy eljárása alatt, illetőleg emiatt bántalmazza.

Végezetül vannak olyan bűncselekmények, amelyek súlyosabban büntetendők, ha köztisztviselő követi el. A köztisztviselőtől joggal várható el, hogy betartsa a jogszabályokat – kötelességként a törvény elő is írja – s ha mégis megsérti őket, a büntetési tétel magasabb. A közokirat-hamisítás, bárki követi el – bűncselekmény, ha közokirat-kiállításra feljogosított személy teszi ezt, aki tetteinek következményével jobban számolhat mint bárki más, büntetése csak szigorúbb lehet.

4.3.3. A kártérítési (anyagi) felelősség.

Erről a felelősségi formáról a köztisztviselői törvény, a polgári törvénykönyv és a munkatörvénykönyv egyaránt rendelkezik, a szabályok megsértéséhez három törvényt kell ismernünk.

A köztisztviselő kárt okozhat a munkahelyén vagy a munkahelyének, a munkáltatónak, s külső személynek, szervezetnek, állampolgároknak, ún. harmadik személynek. A munkáltatónak okozott kártérítés szabályai egyszerűbbek, a harmadik személynek okozott kártérítés szabályai összetettebbek.

A munkáltatónak okozott károk esetében az alapállás: ha a köztisztviselő azzal, hogy közszolgálati jogviszonyából eredő bármelyik kötelezettségének vétkes megszegésével kárt okoz, a kárt köteles megtéríteni. A nélkül, hogy részletesen elemeznénk a szabályt, csupán azt

emelnénk ki, hogy a kártérítésnek ez a fajtája csak akkor alkalmazható, ha a kárt a köztisztviselő a közigazgatási szervnek okozza, ha a károkozás vétkes, azaz szándékos vagy gondatlan magatartásával következik be, s végül a károkozás a köztisztviselői köteleességek megsértése során keletkezik. A károkozás tényének megállapításánál közömbös a vétkesség foka, a kártérítés mértékének megállapításánál azonban döntő fontosságú: a szándékos kárt okozó teljes kártérítéssel tartozik, a gondatlan elkövető havi illetményének maximum felével. Gondatlan elkövetésnél a kártérítés mértéke maximum háromhavi illetmény, ha a károkozás a közigazgatási szerv gazdálkodására vonatkozó szabályok súlyos mértékével, az ellenőrzési kötelezettség elmulasztásával vagy hiányos teljesítésével, hatósági intézkedés során a jogszabályok megsértésével, illetve a vezető olyan utasítása teljesítéséből következett be, amelynek következményeire az utasított beosztott előzőleg a figyelmet felhívta.

Vannak olyan esetek is, amikor a vétkességére tekintet nélkül is kártérítési felelősséggel tartozik a köztisztviselő, amikor tehát nem kell sem a szándékosságot sem a gondatlanságot bizonyítani. Felelős a köztisztviselő a hiányért, ha visszaszolgáltatási és elszámolási kötelezettséggel vett át tárgyat, a kártérítés mértéke ilyen esetben teljes.

A harmadik személynek okozott kár esetében a köztisztviselő nem a munkahelyének, a közigazgatásnak okoz kárt, hanem külső természetes vagy jogi személyeknek. A kárt itt is meg kell téríteni, a kérdés, ki tegye. Hosszú időn át, egészen az 1960-as évekig általános válasz: aki közvetlenül a kárt okozta, a köztisztviselő. Az állam nem hibázhat, hangzott az indoklás, az angolszász államokban még ma is alkotmányos tétel a közhatalom felelőtlensége. Ez a megoldás a kárt szenvedettek számára igen hátrányos volt. Meg kellett várniok, amíg a közigazgatás hosszú procedúra után megállapítja a személy szerinti felelősséget, bíróságtól perindítási kérelem benyújtásával kérhették a kár megállapítását, ha a bíróság kérelmüknek helyt adott fordulhattak a szerény körülmények között élő köztisztviselőhöz a kár megtérítéséért.

Az előrelépés három irányban ment végbe. A legelterjedtebb megoldás szerint – kis eltéréssel Magyarország is ezt választotta 1971-ben – ha a köztisztviselő munkaviszonyával összefüggésben harmadik személynek kárt okoz, a károsulttal szemben a közigazgatási szerv a felelős, a köztisztviselő tehát mentesül a kárt szenvedettel szemben a kártérítés kötelezettsége alól. A második utat Amerika választotta, s nyomában néhány más ország is. A kárt szenvedett választhat kitől kér kártérítést: a kárt okozó köztisztviselőtől vagy munkáltatójától. E megoldásnak nagy előnye, hogy a köztisztviselőt megfontoltságra kényszeríti, a kárt szenvedettnek is előnyös, a választás szabadsága folytán a nagyobb károkhoz is hozzáférhet, mert ebben az esetben a közigazgatást perli be. A harmadik megoldási formát a franciák (s példájukat követve sok más ország) választották, mely szerint a hibák személyi vagy szervezeti jellegűek lehetnek. A személyi hibát szolgálatban követi el a köztisztviselő, a hiba azonban nem a közigazgatási szerv rossz működéséből következik. Az ügyintéző az íróasztala mögött dolgozik, tehát szolgálatban van, meglátja maga előtt régi személyes ellenségét, kiugrik, oly erősen vágja fejbe, hogy az egész életére sérült marad. Nyilvánvaló, hogy a hiba, a keletkezett kár nem a közigazgatási szerv működésének rossz megszervezése miatt keletkezett, hanem személyben rejlő hiba miatt. Ilyen esetben a köztisztviselővel szemben lehet kártérítési pert indítani. Ha ugyanaz a köztisztviselő rosszul állít ki egy okmányt, s e miatt az ügyfél kárt szenved, a közigazgatási szerv a felelős, mert elmulasztotta alkalmazottjának megfelelő felkészítését, munkájának ellenőrzését stb, tehát a közigazgatási szerv ellen kell a keresetet benyújtani.

A magyar szabályokat a polgári törvénykönyv tartalmazza, kimondva: ha alkalmazott a munkaviszonyával összefüggésben harmadik személynek kárt okoz, jogszabály eltérő rendelkezése hiányában a károsulttal szemben a munkáltató felelős. A közigazgatási szerv a fentiekből következően csak akkor vállalja át a kártérítési terhet, ha köztisztviselője munkaviszonyával összefüggésben, a közjogi viszonyokra átültetve szolgálati viszonyával

összefüggésben, tehát szolgálatban, jogkörét gyakorolva okozott kárt. Megkívánja továbbá azt is, hogy a köztisztviselő vétkes magatartásával okozza a kárt, a vétlen magatartás mentesít a kártérítési kötelezettség alól. Nincs jelentősége azonban a vétkesség fokának, a károsultnak akkor teljes kártérítéssel tartozik a közigazgatási szerv, ha alkalmazottja gondatlanul okozta a kárt. További, a közigazgatásban nagyon fontos feltétel: a kárt a köztisztviselő jogellenesen okozza. A közigazgatás ugyanis jogi felhatalmazással, jogszerűen igen sok anyagi hátrányt, kárt okozhat, adót hajt be, pénzbírságot szab ki, zár alá vesz, kisajátít stb. Végezetül a polgári törvénykönyv azt is előírja, hogy az államigazgatási jogkörben okozott kárért a felelősséget csak akkor lehet megállapítani, ha a kár rendes jogorvoslással nem volt elhárítható, illetőleg a károsult a kár elhárítására alkalmas rendes jogorvoslati lehetőségeket igénybe vette.

A harmadik személynek okozott kárért való felelősség utolsó eleme a kárt okozó köztisztviselő felelőssége a kárt átvállaló közigazgatási szervvel szemben. Több megoldással találkozunk, ha szétnézünk a világban, közös bennük a kárt okozó valamilyen formában történő szankcionálása. Az USA-ban fegyelmi eljárást indítanak a köztisztviselő ellen, de a kártérítést részlegesen sem hárítják rá. Franciaországban a közigazgatási bírósághoz fordul a közigazgatási szerv, s az állapítja meg a köztisztviselővel szemben érvényesíthető kártérítés mértékét. Németországban, Belgiumban fegyelmi eljárás keretében döntenek el a köztisztviselő visszafizetési kötelezettségének mértékét. A fegyelmi eljárásban a szándék és a gondatlanság, tehát a vétkesség foka alapján határozzák meg a köztisztviselő kártérítésének mértékét az általa okozott, munkáltatója által átvállalt és kifizetett kárért. Ezt a megoldást választotta a magyar jogrendszer is.

4.4. A köztisztviselők képzése, továbbképzése

A közigazgatás minőségét köztisztviselőinek felkészültsége határozza meg. A közigazgatás alapvető érdeke tehát, hogy alkalmazottjainak képzését, továbbképzését megszervezze. A nyitott és zárt rendszer különbsége száz évvel ezelőtt ebben a tekintetben is élesen kirajzolódott. A nyitott rendszerű személyzeti politikában, ahol valamilyen munkakör betöltésére alkalmaztak köztisztviselőt, a felkészítést a már működő iskolákra, egyetemekre bízták. Közgazdász, jogász, mérnök, pedagógus, mezőgazdász képzése az egyetemeken, középszintű szakértők képzése a középiskolákban történt, a közigazgatás a megüresedett vagy az újonnan létesülő álláshelyekre az ezekben az intézményekben képzett jelentkezők közül választottak. Az így alkalmazott köztisztviselők a közigazgatásról, a jogászok kivételével, többnyire semmilyen ismeretekkel nem rendelkeztek, az alkalmasság után vált szükségessé tehát az alapismeretek elsajátíttatása.

A zárt rendszer, emlékeztetünk rá: a minta a katonaság, a katonai iskolák, tiszti iskolák példájára az előzetes, általános igazgatási képzés megszervezését tartotta célszerűnek, s létrehozott közigazgatási szakemberképző intézményeket, példaként Magyarországon az államtudományi képzést, doktorátust, a jegyzőképzést lehet megemlíteni. A két szemlélet különbözősége az idők folyamán halványulni kezdett, mára nagyjából el is tűnt, azzal együtt, hogy, később látni fogjuk, hogy a részletekben sok az eltérés, abban az alapkérdésben azonban, hogy szükséges az igazgatási szakemberek képzése, azonosság mutatható ki.

A közigazgatási szakemberképzés hosszú történetre tekint vissza, általános elterjedése mégis legújabb kori fejlemény. Az ókor jelentős birodalmait az ette történelmi jelentőségűvé, hogy köztisztviselői karának kiválasztásakor a rátermettség kritériumát alkalmazták, s gondoskodtak a hivatálnokok képzéséről.

Az ókor európai államaiban, a görögben, rómaiiban a felkészültség nem tartozott a kiválasztás szempontjai közé, így a felkészítésről sem gondoskodtak, az általános vélekedés szerint, ezt Platon rögzíti is, az államvezetés, az állami ügyek intézése nem tanítható.

A középkor, az európai feudális berendezkedés jellemzője a gazdasági és a politikai hatalom egybeesése, akié a feudum, a földbirtok, az jogosult a közügyek intézésére, felkészültségétől teljesen függetlenül. A történetírás az uralkodók tucatjairól jegyzi fel szellemi alkalmatlanságát, mentális betegségét, alacsonyabb szinten a számok többszörösen megszorozhatók, közösségi funkciókat mégis viselhettek. Az intellektuális felkészültség jeleit csak a kancelláriák kis létszámú írnokaiban, hivatalnokaiiban lehetett felfedezni.

A polgári átalakulást követő első évszázadban még mindig hiába keressük az igazgatási szakemberképzésre specializálódó intézményeket, az első világháború utáni korszakra tehető kialakulásuk, a második világháború utánra az elterjedésük, általánossá válásuk.

4.4.1. A közigazgatási szakemberképzés

A szakemberképzés azonosságát és különbözőségeit néhány alapvető kérdésre adott válasz, a válasz alapján kialakított gyakorlati megoldás adja.

A szakemberképzés egyik alapkérdése, hogy mikor történjen, munkába állás előtt, vagy munka közben. A nemzetközi gyakorlat minden elképzelhető variációra nyújt példát. A felvétel, a munkába állás előtti képzés az általánosabb, de ennek több változata figyelhető meg. Franciaországban, ahol a zárt, karrierrendszerű személyzetpolitika érvényesül, a közigazgatásba való bejutás versenyvizsgán keresztül történhet. Németországban a közigazgatás fiatal gyakornokait küldi általános közigazgatási képzésre a tartományonként működő közigazgatási szakfőiskolákba.

A munkába állás utáni képzés esetében a cél a már magas szintű általános műveltséggel rendelkező tisztviselők felkészítése a munkakörükből adódó igazgatási feladatok ellátására, természetesen hivatali munkájuk végzése alatt. Ennél a megoldásnál, amelyre Angliát említhetjük meg, közigazgatási szakemberképzést végző egyetemi fakultások vagy főiskolák nincsenek, a felkészítés a közigazgatás továbbképző intézeteiben történik.

A második alapkérdés az ismeretek terjedelmére és mélységére keres választ. Az igazgatás minden területét szükséges-e ismerni a közigazgatás szakértőjének vagy csupán egy körülhatárolt területet? A minden területen otthonosan mozgó szakember a generalista, az egyetlen területen alkalmazható a specialista. A generalista képzés hosszú és költséges (a képzés időtartama 3-5 év), ám olyan szakember nyerhető általa, aki nyugdíjaztatásáig alkalmaztatható, a területi, ágazati mobilizációjuk nem okoz gondot, akik számára a karrier megtervezhető. Tudomásul kell venni azt is, hogy ismereteik széleskörűek ugyan, de nem mélyek, a közigazgatás megszámlálhatatlanul sok ágazatának mindegyikéről nem nyerhető egyformán mély szakismeret. A specialisták a jelenlegi elemzésben azoknak a csoportját alkotják, akik rendelkeznek valamilyen képzéssel, de az közvetlenül nem vagy alig alkalmazható a közigazgatásban, ahhoz hogy képesek legyenek bármilyen munkakör ellátására, meg kell velük ismertetni a képzés során, a nélkülözhetetlen igazgatási ismereteket. A specialista képzés rövid időtartamú (1-3 hónap) kevésbé költséges, s a konkrét munkakör ellátásához szükséges ismeretekben többet nyújt mint a generalista képzés. A specialistának azonban igen nehéz, csaknem megoldhatatlan a karrierjét megtervezni, nehéz alkalmazását tartósan garantálni, más munkakörbe való helyezése, ismeretek híján, kockázatos.

A generalista-specialista képzés nem egymást kizáró forma, célszerűségi okokból mindkettő érvényesül az államok sokaságában. Magyarországon jelenleg a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Karán folyik a generalisták képzése, sok, sok helyen a specialistáké (specialistának minősül pl. az anyakönyvvezető, aki középiskolai végzettség birtokában néhány hónapos kiképzés után elkezdheti funkciója gyakorlását).

A generalisták képzése setében eldöntendő: mi legyen a képzés tartalma? Ennek ismertetése előtt jelezni kell, hogy a közigazgatásban számos sajátos szakismerettel rendelkező tisztviselő (orvos, mérnök, tanár, jogász, közgazdász) található, akik nélkül a közigazgatás képtelen lenne ellátni a reá háruló szakfeladatokat. Minden korszak kialakította azonban – láthatjuk, ország-csoportonként eltérően – az ideális ismeretekkel rendelkező közigazgatási szakember, a generalista típusát. Angliában az irodalomban, a történelemben, a művészetekben jártas, a társadalmi szokásokat, az illetet jól ismerő alkalmazottakkal igyekeztek feltölteni a közigazgatást. Franciaországban a kiinduló pont az, hogy a közigazgatás funkciója a közösségi feladatok ellátásához szükséges anyagi források kialakítása és összegyűjtése, vagyis a köztisztviselőnek főként gazdasági, gazdálkodási ismeretekkel kell rendelkeznie. Németország – nyomában a Habsburg-birodalom, ideértve a tartományi, majd az önállóvá vált Magyarországot – elképzelése más a közigazgatásról, jogilag szabályozott igazgatási tevékenységként minősítette, következésképp a jogi ismeret a legfontosabb, az ideális köztisztviselő, az optimális generalista a jogász. Megemlítenéd még a hajdani Szovjetunió, ahol a termelési, gyártási folyamatok áttekintésére, operatív igazgatására pedig a mérnök a legfelkészültebb. Nem véletlen tehát, hogy a szovjet közigazgatás személyzetében a mérnökök száma volt kiemelkedően legmagasabb. A sort végül, de nem utolsóként az Egyesült Államokkal zárjuk, ahol a közigazgatást közérdekű igazgatásnak, szervezésnek tekintik, a legfőbb követelmény tehát a kormányzati alkalmazottakkal szemben a szervezési-, vezetés-, irányítási ismeretek és készségek bizonyítása, amelyhez képest a jogi, közgazdasági, általános műveltségbeli felkészültség másodlagos, kiegészítő követelmény.

A második világháború után a hatvanas-hetvenes évekig bezáróan volt karakteres a köztisztviselő intellektuális felkészülését illető országonkénti eltérőség. Utána a helyzet úgy változott meg, hogy az amerikai felfogás kezdett mindenhol dominánssá válni. Az amerikai School of Public Administrationokhoz hasonló oktatási intézmények jönnek létre mindenhol, Magyarországon az Államigazgatási Főiskola létrehozásának dátuma 1977, nagyjából azonos oktatási programmal. Ennek lényege még egyszer: a szervezési, manageriális ismeretek túlsúlya.

Az okokat keresve nem az amerikai, esetleg államilag is erősített amerikai modellkövetésre kell gondolnunk, mert ezek az állam jellegében világszerte végbement változásokban találhatók meg. A rendészeti, védelmi funkciókat ellátó államból, közigazgatásból az elmúlt évtizedekre szolgáltató állam, közigazgatás lett, amelyben nem a jogállami feladatok ellátását igényli csupán a társadalom, hanem az anyagi feltételek, az egészségügyi, szociális, oktatási stb. szükségletek kielégítését is. A rendészeti, jogállami közigazgatás a jog betartását, következésképp ismeretét követeli, a szolgáltató a közszolgáltatások megszervezését, a gazdasági, kereskedelmi, fogyasztói szokások ismeretét. Vagyis olyan ismereteket, amelyek a versenyszférában már régóta nélkülözhetetlenek. A korábbi nagyon éles határ a köz- és a magánigazgatás között elmosódott, az átjárás a két szféra között megengedetté és megszokottá vált.

Ha a képzés tartamának változását tudományágazati oldalról vizsgáljuk, az előzőek hatásaként a szervezési, gazdálkodási és a pszichológiai diszciplínák térhódítása tűnik szembe. Ami pedig a képzés jellegét illeti: az általános elvek, az elmélet oktatását az alkalmazott, célra irányuló ismeretek nyújtása váltja fel (pl. közgazdaságtan helyett statisztikai módszerek, pszichológia helyett kommunikációs módszerek oktatása).

A magyar közigazgatási szakemberképzés, ami a generalistákat illeti, az egyetemeken feladata, az egyetemen irányítását az oktatási miniszter látja el. A nyugat-európai országokban a szolgálat előtti generalista képzés vagy belügyminiszterek (Franciaország) miniszterelnök (a francia elitképző iskola esetében) vagy a tartományok kormányai (Németország) irányítása alá tartozó intézményekben történik, vagyis a szakemberképzés a közigazgatás külön, önálló feladata. Ennek a megoldásnak előnye az elmélet és gyakorlat szoros összekapcsolódása

mellett a hallgatók előnyösebb jogállásba való helyezése. Felvételük a közigazgatási szakemberképzést végző intézménybe egyben a közigazgatásba való felvételüket is jelenti, tanulmányaik során nem ösztöndíjban, hanem illetményben részesülnek, nincsenek elhelyezkedési gondjaik; nem véletlen, hogy az említett oktatási intézményeknek jelentősen nagyobb minden egyetemi fakultásnál a vonzóerejük.

A magyar köztisztviselői törvény külön cím alatt rendelkezik a képzésről és továbbképzésről, s a 80. § (2) bekezdésében a belügyminisztert nevezi meg a köztisztviselők képzéséért, továbbképzéséért, átképzéséért, s a közigazgatási vezető-képzéssel kapcsolatban is hárít rá meg nem nevezett feladatokat. A magyar közigazgatás a generalista képzésben sajátos módon nem játszik szerepet, amit a törvényben képzés címmel jelölnek, az nem más mint a közigazgatásban első ízben elhelyezkedő közép- vagy főiskolai-egyetemi végzettséggel rendelkezők megismertetése a közigazgatás alapjaival, az ismertetés vizsgával, ún. közigazgatási alapvizsgával zárul. A közigazgatást már ismerő igazgatás-szervezőknek, jogászoknak, közgazdászoknak ilyen képzésben, vizsgán nem kell részt venniük. A három évet gyakorlatban eltöltött diplomás szakembernek pedig a gyakorlati ismeretekből kell szakvizsgát tennie. A közigazgatás szervezi továbbá a specialista szakképzés javarészét.

4.4.2. A köztisztviselők továbbképzése

Az oktatási politika általános célkitűzése, a folyamatos vagy meg nem szakadó képzés megvalósítása tért nyert a közigazgatási személyzetpolitikában is. A közigazgatásban három okot szokásos a továbbképzési ciklusok folyamatosságának szükségességére megemlíteni: ismeretek gyors elavulása, az igazgatástechnika teljes átalakulása, valamint a világ megismerésének szükségessége.

A továbbképzés mind formájában mind tartalmában különbözik a képzéstől. A továbbképzés eleve már megszerzett ismeretekre épül, azt vagy kiegészíti vagy elmélyíti vagy csupán felfrissíti. A továbbképzés célra irányult ismeretet ad, nem törekszik az oktatandó ismeretanyag minden vonatkozását megadni, a gyakorlati alkalmazás, hasznosítás többnyire a célja, gyakorlat orientált. A továbbképzés következőképp nem hosszú ideig tartó, gyakorlatias képzés.

A továbbképzési formákat többféleképpen osztályozhatjuk. Legelterjedtebb a szolgálati és karrier-jellegű továbbképzések megkülönböztetése. A szolgálati továbbképzésen való részvétel kötelező, szolgálatnak számít mint a hivatali ügyintézés. Munkaidőben történik, a részvétel ingyenes, az illetmény összege magában foglalja a szolgálati továbbképzésen való részvételt is.

A karrier-jellegű továbbképzés önkéntes, a köztisztviselő ambíciójától, érdeklődési körétől függ. A közigazgatási szerv a továbbképzésnek ezt a fajtáját is köteles támogatni, a képzés költségeit részlegesen vagy teljesen átvállalhatja, munkaidő kedvezményt biztosít stb. Ezzel együtt a karrier továbbképzés áldozatvállalást igényel, amit azonban a közigazgatás honorál.

A magyar köztisztviselői törvény az iskolarendszerű és az iskolarendszeren kívüli továbbképzés között tesz különbséget. Az iskolarendszeren kívüli továbbképzést a közigazgatás szervezi, pénzügyi feltételeit a központi költségvetésben kell biztosítani. E kategóriába tartozik a gyakornoki felkészítés, az alap- és szakvizsgára való felkészítés, a vezetőképzés, az átképzés. Az iskolarendszerű továbbképzés a magasabb iskolai végzettség, illetve második vagy további szakképesítés megszerzésére irányuló képzés, a felsőoktatásban második vagy további alapképzés, kiegészítő alapképzés, szakirányú továbbképzés, tudományos továbbképzés.

Törvényünk különbséget tesz továbbá átképzés, vezetőképzés és továbbképzés között is. Továbbképzés az iskolai alapképzettségén kívüli minden további képzés, amely a köztisztviselőnek feladatköre ellátásához szükséges. Átképzéssel a köztisztviselő más munkakör ellátására válik alkalmassá. Vezetőképzéssel a vezető-utánpótlásként számításba vett köztisztviselőt készítik fel vezetői feladatok ellátására. A vezetők továbbképzése is külön fajtáját képezi a továbbképzési programnak.

GYÖRGY ISTVÁN: A KÖZIGAZGATÁSI JOGI NORMA

Bevezetés

Életünket – a munkánkat, a magánéletünket, különböző kapcsolatainkat, stb. – a legkülönbélebb szabályok, normák rendezik. Ezek között találunk a szokásokra, hagyományokra épülőket ugyan úgy, mint etikaiakat vagy vallásiakat. Az állam, jogalkotó szervei útján, minden társadalmi korszakban kiválasztja a számára legfontosabb társadalmi viszonyokat, magatartásokat és jogi szabályozás alá veti őket, azaz: jogi normákat hoz létre. A jogi normákat alapvetően az különbözteti meg a többi társadalmi normától, hogy ott van mögöttük az állam, mint közhatalom, így az azokban foglaltak szükség esetén kikényszeríthetőek. Ha a villamoson egy fiatal ember nem adja át az ülőhelyét hajlott korú utitársának, legfeljebb a többi utas rosszallására, negatív megjegyzéseire számíthat. Ha ugyan ő ugyanezen villamos előtt átszalad a pirosat mutató közlekedési lámpa dacára, már a rendőr rosszallását (értsd: bírságát) váltja ki.

Ez a fejezet a közigazgatási jogba tartozó normák sajátosságait kívánja bemutatni, azzal a nem titkolt céllal, hogy rajtuk keresztül magáról a közigazgatásról is bővebb ismeretekhez lehessen jutni.

1. Általános normatani fogalmak

1.1. A jogi norma fogalma

A közigazgatási jogi norma – hasonlóan bármely más jogág normáihoz – önmagában nehezen értelmezhető. Lényegét akkor látjuk tisztán, ha szélesebb összefüggésrendszerben, azaz: a jogforráshoz és jogszabályhoz való kapcsolatában vizsgáljuk. A jogforrásokról és jogszabályokról a II. fejezetben találunk részletes leírást, itt egymásra épülésüket emeljük ki.

A legátfogóbb kategória a **jogforrás**, amely alaki értelemben a jog megjelenési formája, felöleli tehát a jogalkotás valamennyi „termékét”, típusát. A jog forrása így a törvénytől kezdve az önkormányzat képviselő-testületének rendeletén át a főhatóság vezetője által kiadott normatív utasításig minden fajta, amiből a jog megismerhető.

A jogforrásokat – mint láttuk – a szerint, hogy kik a címzettjei, tehát hogy mindenkire vonatkoznak-e, vagy csak a kibocsátó saját működésére, illetve főszabályként az általa irányított szervekre, két alapvető csoportba soroljuk: a **jogszabályokba** és az **állami irányítás egyéb jogi eszközeibe**.

S ezzel jutottunk el a **jogi normához**, amely a legszűkebb kategória, a jog (a jogforrások, a jogszabályok) építő köve. A legtöbb jogforrásban számtalan rendelkezést, szabályt találunk. Ezek megszabják – egyebek mellett – az állampolgárok jogait, kötelességeit, a közigazgatási szervek feladatait, a hatósági eljárási cselekményeket vagy a közigazgatási szervek felépítését, stb. A jogszabályokon, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszközein belül található **valamennyi rendelkezést**, melyek többsége egy-egy konkrét, címzetteknek szóló magatartási szabály, **egy-egy jogi normának tekinthetünk**.

Még jobban leegyszerűsítve: a terjedelmesebb jogszabályokban néha több száz szakaszt (s azokon belül esetleg bekezdéseket) – találhatunk, amelyek jelentős része önmagában önálló jogi normaként definiálható.

Példával élve, a már tanult 1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról (Ktv.), jelenleg 137. §-ból, s többségük több bekezdésből, alpontokból áll. Ezek többnyire egy-egy jogi normát tartalmaznak. Mert önálló jogi norma, mely megszabja, hogy milyen általános alkalmassági követelmények birtokában lehet valaki köztisztviselő (7. §. (1) bek.), vagy az, hogy a köztisztviselő pártban tisztséget nem viselhet (21. §. (6) bek. b., pont) vagy, hogy a köztisztviselő háromhavi illetménye erejéig felel, ha gondatlanul azért okoz kárt, mert a hatósági intézkedés során a jogszabályokat megsértette (57. § (2) bek., c., pont).

1.2. A jogi norma jellemzői

a., Az első jellemző magából az elnevezésből fakad, nevezetesen a jogi norma úgynevezett **normatív aktus**. Az aktusokkal a VI. fejezet foglalkozik részletesen, most elég annyi, hogy elhatároljuk a normatív aktusokat az egyediaktól.

A különbség az aktusok címzetti körében található, tehát abban, hogy kire vonatkozhatnak, tartalmazhatnak rendelkezést. Míg a normatív aktusoknak akár több millió, potenciálisan az ország valamennyi természetes személye, jogi személye vagy jogi személyiség nélküli szervezete címzettje lehet (pl. Alkotmány, közigazgatási eljárási törvény, Polgári Törvénykönyv), addig az egyedi aktusoknak (határozatoknak, irányítási eszközöknek) többnyire csak egy, vagy néhány, de meghatározott alanya van (a kérelmező kap építési engedélyt, egy igazgatót nevez ki a képviselő-testület az önkormányzati iskola élére, s csak az alárendelt dekoncentrált szervek vezetőit utasítja a miniszter beszámoló benyújtására).

b., A jogi norma **általános jellegű**, ami azt jelenti, hogy ismétlődésre tart igényt. Ez alatt azt kell érteni, hogy valahányszor bekövetkezik a mindennapi életben a jogi norma rendelkezésében leírt eset, a normát alkalmazni kell. Ha tehát egy évben több millió esetben fordulnak az ügyfelek kérelemmel a hatósághoz, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 29. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezést (az eljárás megindításáról) több milliószor alkalmazni kell. Ezzel szemben egy egyedi aktusban foglaltak rendszerint egyszeri teljesítéssel megvalósíthatóak (egy bontási határozat alapján csak egyszer kell lebontani az engedély nélkül felépített házat).

c., Végül emeljük ki a jogi norma **elvont, absztrakt** voltát. A jogi norma megfogalmazása igen nagy általánosító képességet igénylő feladat. Valamely szabályozandó társadalmi viszony, magatartás, stb. közös elemeit kell kiválasztani a konkrét esetek sokaságából. Ezt úgy szoktuk meghatározni, hogy az ún. jogilag releváns tényeket kell a jogi normába foglalni, tehát azokat, amelyekkel az ezerarcú valóság akár egy mondatba is összefoglalható. Példaként ismét a Ktv-t hívva segítségül: egy köztisztviselő számtalan módon megszegheti kötelességét, így késik a munkahelyén, nem tartja be a határidőket, túllépi a hatáskörét, köztisztviselőhöz méltatlan módon viselkedik magánéletében, stb. Mindezzel fegyelmi vétséget követ el. A Ktv. azonban nem sorolja (nem sorolhatja) fel az összes létező kötelezettségszegő magatartást, hanem általánosít, absztrahál. Így fogalmaz: Fegyelmi vétséget követ el a köztisztviselő, ha közszolgálati jogviszonyból eredő kötelezettségét vétkesen megszegi (50. § (1) bek.).

Ebben a mondatban benne van minden létező – jogellenes – kötelezettségszegés anélkül, hogy taxatív felsorolást olvasnánk.

2. A közigazgatási jogi normák csoportosítása

A közigazgatási jogi normákat háromféleképpen csoportosítjuk. Előre bocsátjuk, hogy a csoportosítások nem egymást kizáró jellegűek, hanem a jogi normák más-más szempontok szerinti vizsgálatának eredményei.

2.1. A jogi norma irányultsága

Ez a csoportosítás abból indul ki, hogy a jogi normák jelentős része a jogalanyok (természetes személyek, szervezetek) valamilyen **magatartására** kíván hatni, a társadalmi viszonyokat akarja rendezni. A rendezendő magatartások kétfélék lehetnek.

Az egyik csoportba azok tartoznak, amelyeket a jogalanyok többsége **jogi szabályozás nélkül is** tanúsítana.

A jogi normákra itt azért van szükség, hogy az egyébként önként is tanúsítandó magatartásokat a társadalmi együttélés követelményeinek megfelelően szabályozza, mintegy terelje a közfelfogás szerinti helyes irányba. Minden jogi szabályozás nélkül is élne együtt nő és férfi egymással, születnének gyermekeik, akikről előbb, s később nagyszüleikről gondoskodnának. S mégis találunk jogszabályokat, s azokon belül jogi normákat, amelyek a házasságról, a családtagokról való gondoskodásról szólnak.

A másik csoportba azok a magatartások sorolhatók, amelyeket az emberek és a szervezetek önként, kivétel nélkül, **jogi szabályozás nélkül nem** tanúsítanak. Ekkor a jogi norma kényszerítő ereje kerül előtérbe. Bármennyire is tudják az emberek, hogy pl. adók, illetékek nélkül az állam, az önkormányzatok nem tudnák fenntartani az egészségügyi, oktatási, szociális és egyéb intézményeket, többségük talán önként nem fizetné be kötelezettségeit.

A két csoportba tartozó normák közül kétségtelenül az utóbbiakra jellemző, hogy kevésbé a jogokról, mint inkább a kötelezettségekről szólnak.

2.2. Anyagi és alaki normák a közigazgatásban

A jogi normák anyagi és alaki csoportokba sorolásának alapja a szabályozott társadalmi viszonyok jellegében keresendő. Kettejük viszonyában minden bizonnyal az **anyagi jogi normák** az elsődlegesek, hiszen ők szolgálják a társadalmi viszonyok rendezését, szabályozzák a jogalanyok életviszonyait, feladatait, jogait, kötelességeit, magatartását.

Az **alaki jogi normák** ezzel szemben azt szabályozzák, hogy az anyagi jogi normák milyen eljárási rendben, a joganyagok milyen közrehatásával érvényesülhetnek. Meglehetősen leegyszerűsítéssel: az anyagi jogi normák a mit, az alaki jogiak pedig a hogyan kérdésre adnak választ.

A két norma típus egymáshoz való viszonyát jól jellemzi az a megközelítés, mely szerint az anyagi jogi normák gyakran önmagukban statikusak, azaz az alaki jogi normák nélkül érvényesíthetetlenek.

A közigazgatásban igen nagy az olyan anyagi jogi normák száma, amelyeket nem lehet alkalmazni, ha nem indul eljárás. Nem lehet építkezni anélkül, hogy hatósági eljárás keretében engedélyt kapnánk, nem indíthatunk magániskolát, ha nem folytattuk le az engedélyezési eljárást, nem büntethetjük meg a köztisztviselőt figyelmi vétség miatt, ha nem folytattuk le a figyelmi eljárást.

Meg kell jegeznünk, a közigazgatási jog egyik lényeges sajátossága, hogy benne az anyagi és alaki jogi normák egyaránt fellelhetők. Ez megkülönbözteti például a polgári jogtól, és a büntető jogtól, amelyek csak anyagi, illetve a polgári eljárási jogtól és a büntető eljárási jogtól, amelyek csak alaki jogi normákat tartalmaznak. Az sem ritkaság, hogy a közigazgatási jogban egy jogszabályon belül találunk anyagi és eljárási normákat.

A Ktv. pontosan szabályozza például, hogy milyen büntetéseket lehet kiszabni, ha a köztisztviselő fegyelmi vétséget követett el (anyagi jogi normák, Ktv. 50. §. (2) bekezdés), mint ahogy azt is, hogy miként kell a fegyelmi vizsgálatot lefolytatni (alaki jogi normák, Ktv. 51. §. – 56. §.).

2.2.1. Anyagi jogi normák

a., Az anyagi jogi normák első, s talán legfontosabb fajtája a **jogot és kötelezettséget megállapító** közigazgatási norma. E normák alapvetően a jogalanyokat (s ezek köréből most vonjuk ki a közigazgatási szerveket) jogosítják vagy kötelezik valamilyen magatartásra. A közigazgatásra jellemző, hogy a jogok többsége alanyi módon jár, azaz a normában foglalt feltételek bekövetkezte esetén a jogalanynak a jogot meg kell adni, a közigazgatási szervnek nincs mérlegelési lehetősége, a kötelezettséget tartalmazó jogi normákat pedig mindig teljesíteni kell, ellenkező esetben az azonban foglaltakat állami kényszer igénybevételével is érvényesítik.

a.a., Az ide tartozó normák közé soroljuk a **jogosítókat**. Az elnevezésből is kitűnően ezek alapján a jogalanyok valamilyen magatartást tanúsíthatnak, s ismét csak a közigazgatásra jellemző, hogy a jogalanyok csak oly módon cselekedhetnek, ahogy a jogi norma előírja. Másként fogalmazva: a jogi normának megfelelő valamely határozat, engedély, stb. nélkül egy bizonyos magatartás jogellenes lenne. Azt is mondhatjuk tehát, hogy a jogosító normák mögött, kimondva vagy ki nem mondva, de valamilyen tiltást is fellelhetünk (építési normák jogosítanak arra, hogy valaki engedély alapján házat építsen, de tudjuk, hogy a normában foglaltaktól való építés jogellenes, s alappal lehet számítani a bontási határozat megszületésére).

A jogosító normák többsége valamilyen **cselekvés, magatartás megtételét** engedi. Pontos jogszabályi hivatkozás nélkül csak néhány példa: jogosító közigazgatási normák alapján lehet a már említett módon építkezni, közoktatási intézményeket létesíteni, gépjárművet üzemben tartani és vezetni, vagy szőlőültetvényt létesíteni.

Lehetséges, hogy a közigazgatási norma egy **cselekvéstől tartózkodásra** jogosít. Ennek az a lényege, hogy főszabály szerint a jogalanynak valamilyen magatartást tanúsítania kellene, de a jogi normában meghatározott feltételek bekövetkezte esetén erre mégsem köteles. A köztisztviselők többségének ahhoz, hogy a pályájukon előre haladhassanak (tanácsosi besorolást kaphassanak), közigazgatási szakvizsgát kell tenni. E szabály alól kivételt engedve, szakvizsga letétele nélkül is tanácsos, vagy annál magasabb besorolást kaphat az a köztisztviselő, aki jogi szakvizsgával, vagy közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozattal rendelkezik (azaz tartózkodhat a vizsga letételétől).

A jogosító normák legfontosabbjai közül végül kiemelhetjük a **cselekvés abbahagyására** felhatalmazókat. A helyzet itt az, hogy valamilyen norma alapján a jogalanynak valamit tennie kellene, de egy másik norma e kötelezettsége alól mentesíti. Ha valaki cselekvőképtelen, s a bíróság gondnokság alá helyezi, számára a gyámhatóság gondnokot jelöl ki (elsősorban az alkalmas hozzátartozók közül). De a gondnokot a gyámhatóság felmentheti, s a gondnoki tevékenység abbahagyására jogosíthatja, ha a gondnok fontos okból a felmentését kéri (pl. egészségügyi állapota alkalmatlanná teszi a gondnoki feladatok ellátására).

a.b., A jogot és kötelességet megállapító normák második csoportjába a **kötelező normák** tartoznak. Ezek bizonyos magatartásra kötelezik az embereket és szervezeteiket, s ezek azok a magatartások, melyeket kötelező normák, vagy azokon alapuló határozatok) nélkül többnyire nem, vagy nem a normában meghatározott módon tennék.

A leggyakoribb eset az, amikor a közigazgatási jogi norma **cselekvés (magatartás) megtételére** kötelez. Az állampolgárok többsége – feltehetően – kötelező norma nélkül nem fizetve önként adót vagy illetéket (ahogy ezt korábban már egyszer feltételeztük), s a köztisztviselő sem kérne engedélyt arra, hogy munkavégzésre irányuló további jogviszonyt létesíthessen, ha erre a Ktv. egyik normája nem kötelezné.

Ismerünk olyan közigazgatási jogi normákat is, amelyek bizonyos **cselekvések túrésére** kötelezik a jogalanyokat. Az ilyen normák nélkül túrniük nem kellene, sőt, jogi eszközöket vehetnének igénybe a magatartások elhárítása érdekében. Példaként a kisajátítási előmunkálatokat említjük. Valakinek az ingatlana egy olyan területen fekszik, ahol gyorsforgalmi utat kíván az állam megépíteni. Mielőtt döntenének a pálya nyomvonaláról, régészeti feltárásokat végeznek, s ennek keretében kötelezhetik a tulajdonost, hogy ingatlanán ásásokat végezzenek (igaz, az előmunkálatok elvégzése során okozott kárt meg kell számára téríteni).

A kötelező normák végül egy **cselekvés, magatartás abbahagyását** is előírhatják. E mögött mindig az húzódik meg, hogy a jogalany magatartása jogellenes, tehát nem tehetné azt, amit éppen tesz. Ilyen normák azok, amelyek arra kötelezik a birtokháborítót, hogy hagyjon fel más birtoklásának a zavarásával (ne doboljon a tízemeletes panelház hetedik emeleti lakásában), vagy hagyja abba az engedély nélküli építkezést a természetvédelmi területen.

a.c., A **tiltó normák** is meglehetősen szigorúan avatkoznak be a jogalanyok életébe. Lényegük az, hogy nem létük esetén valamit tehetnénk, de ebben a normák megakadályoznak. Átmehetnénk az út túloldalára, ha nem jön sehonnan autó, mégis állva maradunk, mert pirosat mutat a jelzőlámpa, házat építenénk a saját telkünkön, de nem tehetjük, mert az önkormányzat képviselő-testülete építési tilalmat rendelt el, köztisztviselőként dolgozva pártelnökök szeretnének lenni, de a Ktv. ezt megtiltja számukra.

a.d., Végül a jogot és kötelességet megállapító közigazgatási normák között szólunk a **korlátozó jogi normákról**. A korlátozás egyszerre jelent jogosítást és tiltást, egy megengedett cselekvés, magatartás korlátok, határok, feltételek közé szorítását. Megengedi a jogszabály, hogy pl. az állampolgár az ingatlanán házat építsen, de korlátozza az épület magasságát, vagy a telekhez mért alapterületét. A vezető megbízású köztisztviselő munkavégzésre irányuló további jogviszonyt létesíthet, de csak akkor, ha annak keretében oktatói, tudományos, művészeti, szerkesztői, lektori vagy szellemi oltalom alá eső tevékenységet lát el.

b., Az anyagi jogi normák második csoportjába a **feladatmegszabó normák** tartoznak. Ezek – szemben a jogot és kötelességet megállapító normákkal – a közigazgatási szervek felé irányulnak, az ő tevékenységüket jelölik ki. Rendkívül sokrétű az ilyen normák tartalma, megállapítják a közigazgatási szervek jogalkotó, jogértvényesítő (ezen belül hatósági jogalkalmazási, irányítási, felügyeleti, ellenőrzési), illetve szervezési-igazgatási feladatait. Jellemző, közismert példája e normáknak az önkormányzati törvényben található azon rendelkezés, amely felsorolja a valamennyi önkormányzat által ellátandó kötelező feladatokat (alapfokú oktatási, egészségügyi, szociális, stb. szolgáltatások nyújtása). A feladatmegszabó jogi normákat összefoglalóan úgy is jellemezhetjük, hogy ezek jelölik ki az egyes közigazgatási szervek alaptevékenységeit, ha úgy tetszik, társadalmi rendeltetését.

c., A feladatmegszabó normáktól szinte elválaszthatatlanok a **hatáskört és illetékességet** megállapító közigazgatási jogi normák. A **hatáskört** két oldalról magyarázhatjuk.

Egyrészt a hatásköri normák **jogosítványokat, eszközöket** biztosítanak a közigazgatási szervek számára ahhoz, hogy feladataikat el tudják látni. Tehát amíg a feladatmegszabó normák alapján a közigazgatási szervek gyakorta úgy járnak el, mintha közhatalmi jogosítványuk nem is lenne (ez jellemző főként a közszükségelteket kielégítő szervezési-igazgatási teendők körében), addig a hatásköri normák gyakorta biztosítanak impériumot, kényszerítő jogosultságot a hatóságoknak.

Értelemszerűen a közhatalmi eszközök a kötelező, tiltó, korlátozó jogi normák kísérői, a jogot biztosító normák esetében erre nincs szükség, az ilyeneket, illetve az ilyenek nyomán született határozatokat a jogalanyok önként követik.

Az így felfogott hatáskört az önkormányzati feladatokkal összefüggésben jellemezhetjük. Feladatmegszabó jogi norma az Ötv.-ben az, amely kimondja, hogy a települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében például a településrendezés. E normához az építéshatósági eljárásokról szóló azon jogszabályok normái biztosítanak eszközöket, a feladat ellátásához szükséges jogosítványokat, amelyek kimondják, hogy az építési engedélyre vonatkozó kérelemben, s az engedélyben figyelembe kell venni az önkormányzat képviselő-testületének helyi építési előírásait is.

S szélsőséges esetben, tehát ha valaki engedély nélkül, a helyi rendezési tervektől eltérő módon építi fel házát, előbb-utóbb kézhez kapja a bontási határozatot. De ugyanígy járulnak hatáskörök a természeti környezet védelméhez (bírságolás), az alapfokú oktatáshoz (tankötelezettség kikényszerítése), vagy a szociális ellátáshoz (segélyek megállapítása).

A hatáskör másrészt egyfajta **munkamegosztást** is jelent. Arra ad választ, hogy adott ügyben milyen típusú és milyen szintű közigazgatási szervnek kell eljárni. A hatáskört megállapító normák így megjelölik, hogy önkormányzati (képviselő-testület, polgármester, jegyző, ügyintéző) vagy államigazgatási (pl. miniszter, főhatóság vezetője, megyei-fővárosi közigazgatási hivatal vezetője) szerv-e a hatáskör címzettje, és több szint esetén melyik szintű (pl. települési képviselő-testület vagy megyei, fővárosi közgyűlés).

Az **illetékességet megállapító** normák is a munkamegosztás elvére építenek, de a területi tagozódást tartják szem előtt. Azt döntenek el, hogy az azonos feladat- és hatáskörrel bíró közigazgatási szervek közül melyik járjon el. Természetes megoldás az, hogy a döntési jogkört gyakorló közigazgatási szerv lehetőleg közel legyen az ügyhöz, az ügyben érdekelt jogalanyokhoz, így lehet elegendő információja, így kell az ügyfélnek a legkevesebbet utaznia, stb. Az azonos hatáskörű közigazgatási szervek illetékességét többnyire úgy állapítják meg, hogy azok lefedjék az ország egész közigazgatási területét. Értelemszerűen minél több közigazgatási szerv tevékenykedik ugyanazon hatáskörrel, annál kisebb az egyes szervek illetékességi területe. Amíg a települési önkormányzatok testületének vagy jegyzőjének illetékessége saját településük közigazgatási területére terjed ki, a megyei közigazgatási hivatalé az egész megyére.

Sajátos az illetékességi területük az un. **területközi szerveknek**, amelyek nem az ország közigazgatási felosztásához igazodnak, hanem az ellátandó feladatokhoz (pl. Felső Tisza-vidéki Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség, Szolnok illetékességi területe a Tisza felső szakaszát fogja át, függetlenül attól, hogy az milyen települések mentén folyik).

d., Végül az anyagi jogi normák utolsó nagy csoportjaként tartjuk számon a **szankcionáló közigazgatási normákat**. A szankciótannal külön fejezet (VII.) foglalkozik, itt elegendő csak a tárgybéli aspektust kiemelni. Azt mindenképp rögzítenünk kell, hogy a szankció a jogban valamilyen joghátrányt jelent, s ez a hátrány azt sújtja, akinek a

magatartása jogsértő. A szankcionáló norma tehát egy negatív, hátrányos jogkövetkezményt helyez kilátásba arra az esetre, ha a jogalany nem tanúsít jogkövető magatartást.

A szankcionáló jogi normáknak a szerint, hogy a jogsértő magatartást **közvetlenül, vagy közvetve fenyegetik**, két fajtájuk van. Az első fajta az, amikor pusztán a jogi normában foglalt rendelkezés megértése kiváltja a negatív következményt. Itt a valamilyen kötelezést, tiltást vagy korlátozást tartalmazó közigazgatási jogi norma arra tart számot, hogy a jogalanyok önként kövessék. Ha ezt nem teszik, s a közigazgatási szervek bizonyos felügyeleti vagy ellenőrzési tevékenységük során ezt észlelik, a szankció azonnal, közvetlenül jelentkezik.

Ez történik, ha valaki tilosban parkol, szennyezi a levegőt vagy a vizeket, engedély nélkül építkezik, vagy köztisztviselőként megszegi a közszolgálati jogviszonyából fakadó valamely kötelezettségét, azaz fegyelmi vétséget követ el.

A második fajta esetében önmagában a kötelező, tiltó, korlátozó jogi norma nem elég. Arra van szükség, hogy egy ilyen norma alapján először egy egyedi jogi aktus (egy hatósági határozat, egy munkáltatói intézkedés, egy alá-fölérendeltségi viszonyban valamilyen utasítás, döntés, stb.) szülessék, s az ebben foglaltakat szegje meg a jogalany. Tehát a szankció nem közvetlenül a jogi norma, hanem a jogi normán alapuló közigazgatási aktus megsértésének a következménye.

Ha valaki birtoksértő magatartást folytat, a szankció nem azonnal, közvetlenül érkezik, hanem előbb egy határozat születik a birtokháborítástól való eltiltásra. S a jegyző csak akkor szab ki szankciót, ha az ügyfél az eltiltó határozatban foglaltaknak nem engedelmeskedik. Más példa: a köztisztviselő számtalan módon kerülhet összeférhetetlen helyzetbe, s ha ez megtörténik, először a munkáltatói jogkör gyakorlója felszólítja az összeférhetetlenség megszüntetésére.

A szankció, a közszolgálati jogviszony törvény erejénél fogva való megszűnése csak akkor következik be, ha a köztisztviselő nem engedelmeskedik a felszólításnak.

2.2.2. Alaki jogi normák

a., A **hatósági**, vagy másképpen **külső eljárási jogi normák** feltehetően e körben a legjelentősebbek. Azért állíthatjuk ezt, mert e normák rendezik az ügyfél és a közigazgatási hatóság eljárási jogait és kötelezéseit, a lehetséges magatartásokat az állampolgárok és szervezeteik ügyes-bajos problémáinak ezreiben. Garanciális jogi kérdés, hogy e normák törvénybe legyenek foglalva, hogy az ügyfelek tisztában legyenek lehetőségeikkel, ne legyenek kiszolgáltatva a kényszerítő erővel, állami impériummal felruházott közigazgatási szervnek. Más oldalról pedig a közigazgatási szervek is rendelkezzenek azokkal a jogi eszközökkel, melyekkel az anyagi jogi normákban foglaltak érvényesíthetőek. A legkézenfekvőbb példák ezen normák szemléltetésére a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényben (Ket.) foglalt rendelkezések.

Ebből tudhatjuk meg – egyebek mellett, hogy miként lehet megindítani az eljárást, milyen bizonyítási eszközök vehetők igénybe a tényállás tisztázása során, milyen döntéseket hozhat a hatóság, s ezek ellen milyen jogorvoslati lehetőségek nyílnak, vagy hogyan kell végrehajtani a jogerős közigazgatási határozatokat.

Külső eljárási normáknak hívjuk tehát ezeket, mert egy közigazgatási hatóság (jegyző, közigazgatási hivatal vezető, stb.) és egy tőle független, a szervezetéhez nem tartozó ügyfél (természetes személy, jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szerv) közötti eljárási kapcsolatokat szabályoznak.

b., A **belső eljárási jogi normákat** pont az különbözteti meg az előbbiektől, hogy itt a közigazgatási szervezetrendszeren, vagy éppen egy közigazgatási szerven belüli működés szabályozásáról van szó. Tehát ezeknek a normáknak sohasem címzettje egy közigazgatási szerven kívüli személy. Belső eljárási normák azok, amelyek a dekoncentrált szervezetrendszeren belüli kapcsolatokat szabályozzák, például milyen módon készítik elő a területi szintű szervek a magasabb szintű szervek döntéseit, vagy miként működnek együtt bizonyos feladatok ellátása során. Tipikus belső eljárási szabályok, amelyek egy közigazgatási szerven belül határozzák meg a belső szervezeti egységek együttműködését a kifelé irányuló döntések előkészítésekor, vagy amelyek a munkáltatói jogkör gyakorlójának és a köztisztviselőnek a jogait és kötelességeit írják le a fegyelmi eljárásban.

c., Fontos szerepet játszanak az **ügyviteli jogi normák**. Max Weber írta le talán a legtöbbek által ismert módon, hogy egy jól működő hivatal (büró) ügyintézésének alapját az írásbeliség képezi, tehát, hogy ügyiratok születnek, amelyeket kezelni kell. Az ügyviteli normák ügykezelési, adminisztratív rendelkezéseket tartalmaznak (hogyan kell a hivatalba érkező, vagy ott keletkező iratokat iktatni, ügyintézőkre kiosztani, szignálni, miként lehet nyomon követni a hivatalon belül az ügyirat útját, hogyan kell az elkészült ügyiratot, határozatot kiadmányozni, irattárba helyezni, mikor és milyen feltételekkel lehet azokat selejtezni, stb.).

Az ügyviteli normák nélkül a közigazgatási szervek képtelen lennének teljesíteni alapvető, a társadalom felé irányuló feladataikat. Nagyobb hivatalokban az ügykezelési feladatok ellátására külön szervezeti egységeket hoznak létre, amelyek munkáját ma már informatikai eszközök támogatják.

d., Az **ügyrendi jogi normák** lényegi vonásait úgy tudjuk legkönnyebben megjegyezni, ha rögzítjük: ezek a normák – eredeti értelemben – a testületek működésének szabályait rendezik. A közigazgatásban meglepően magas a testületként működő szervek száma. Mindegyikük felsorolása most nem célunk, csak néhányat ragadunk ki közülük. Első helyre természetesen a Kormány kívánczik, mint a közigazgatás legmagasabb szintű szerve. Mellette kiemelhetjük a kormánybizottságként működő Országos Nukleárisbaleset-elhárítási Kormányzati Koordinációs Bizottságot, vagy az interminisztériális bizottságok közül az Országos Kredit Tanácsot, az Úrkutatási Tanácsot, vagy a Vámtarifa Bizottságot. Végül sajátos jogállású bizottság az Országos Területfejlesztési Tanács vagy az Országos Rádió és Televízió Testület.

Az ügyrendi normák az adott testület hatékony működését szolgálják. Szabályozzák a testület összehívását, határozatképességét, vezetését, döntéseinek előkészítését, végrehajtását, az ülésről készült jegyzőkönyvet vagy összefoglalót.

A testületek ügyrendjei olykor igen terjedelmesek, részletezőek, így például a Kormány ügyrendje ma nyolc fejezetből és 101 pontból áll.

e., A témával foglalkozó irodalmak az alaki jogi normák közé sorolják utolsóként a **szervezeti normákat** is. A szervezeti normák valamely közigazgatási szerv belső felépítését határozzák meg, azt, hogy milyen szintek, milyen vezetők, milyen szervezeti egységek (főosztályok, osztályok, csoportok) találhatóak a minisztériumban, főhatóságban vagy egy polgármesteri hivatalban. Tipikusan ilyen normák az adott szervre vonatkozó un. szervezeti és működési szabályzatok (SZMSZ).

Az anyagi és alaki jogi normák tárgyalásának végén még szólnunk kell egy olyan norma típusról, amelyet semelyikük közé nem illeszthetünk aggály nélkül. Ezek a **jogtechnikai normák**. Nevükből is kiérezhetően olyan technikai rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek fontosak, vagy akár nélkülözhetetlenek a jogforrás alkalmazása során. Két példát említve. Az egyik jogtechnikai norma a hatályba léptető rendelkezés, amely tehát megállapítja, hogy az adott jogforrást mikortól kell alkalmazni („ez a törvény a kihirdetésének

napiján lép hatályba”, vagy „ez a rendelet a kihirdetését követő 60.napon lép hatályba”). A másik jogszabály módosításokkor jut szerephez, amikor például hatályon kívül helyeznek néhány szakaszt és emiatt átszámozzák a jogforrást („a rendelet 5. §-a hatályon kívül helyeződik, s egyúttal a 6.§ - 36. §-ok számozása 5. § - 35. §.számozásra változik”).

2.3. A jogi norma érvényesülése

A közigazgatási jogi normák csoportosításának harmadik lehetősége a szerint történik, hogy a jogi norma miként érvényesül, milyen módon képes kifejteni hatását. Korábban e kérdésnek bizonyos vonatkozását a szankcionáló anyagi jogi normák tárgyalásakor már érintettünk, most lényegére térünk és két csoportot képezünk.

Az elsőben a norma **önkéntes jogköveteléssel** érvényesül, azaz a jogalanyok az abban foglaltakat bármilyen – rájuk irányuló – közigazgatási aktus (határozat, intézkedés, utasítás) nélkül követik. Valójában a mindennapjainkban állandó önkéntes jogkövető állapotban vagyunk, gyakorta anélkül, hogy ez kifejezetten tudatosulna bennünk. Betartjuk a közlekedési szabályokat, okmányok nélkül nem lépjük át az EU-hoz nem tartozó országok határát, hallgatóként és oktatóként nem gyújtunk szivarra előadás közben az egyetemen és nem tartunk oroszlánt a panelházban lévő lakásunk erkélyén.

Az önkéntes jogkövetésnek a kötelező, tiltó, korlátozó normák esetében van igazán jelentősége, senkinek nem okoz nehézséget, hogy egy jogosító normában foglalt rendelkezésnek eleget egyen (hozzáfogjon az építkezéshez, felvegye a szociális segélyt).

Felmerül a kérdés, a jogalanyok többnyire miért követik önként a számukra valamilyen nehézséget (kötelezést, tiltást, korlátozást) jelentő jogi normákat. Két lehetséges magyarázatot adhatunk. Az egyik az, hogy az emberek és szervezeteik elfogadják a normákban foglalt rendelkezés ésszerűségét, azt, hogy a társadalmi együttélés során kellenek szabályok. Arra számítanak, ha megállnak a piros lámpánál autójukkal, más is megteszi ugyanezt és lehet biztonságban közlekedni. Befizetik a személyi jövedelemadót, mert tudják, hogy e nélkül nem lennének iskolák, kórházak, múzeumok.

A másik ok kevésbé emelkedett. A jogalanyok többsége pontosan tisztában van azzal, hogy a kötelező, tiltó, korlátozó jogi normák érvényesülését a közigazgatási szervek felügyelni, ellenőrizni fogják, s jogszabálysértés (önként nem követés) esetén szigorúan fellépnek, büntetnek.

Az imént említett két példában: ha az emberek mégsem tartanak be a közlekedési szabályokat, a rendőrség megbírságná őket, ha nem fizetnének határidőben elegendő adót, büntetésre, késedelmi pótlékra számíthatnának az adóhatóságtól.

A jogi norma érvényesülésének második típusában valamilyen **közigazgatási eljárásra** és **egyedi közigazgatási aktusra** van szükség.

Közigazgatási szerv közbejött, lefolytatott eljárás nélkül, önkéntes jogkövetéssel ezek a normák nem fejthetik ki jogi hatásukat, a jogalanyok nem szerezhettek jogokat, nem vállalhatnak kötelezettségeket. Ha egy igazgatás-szervező feleség építészmérnök férjével, minden létező igazgatási, jogi, műszaki előírás betartásával megépítik az év lakóházát, jó eséllyel számíthatnak a lebontást elrendelő határozat megérkezésére, ha nem kértek építési engedélyt.

3. A közigazgatási jogi norma szerkezete, a közigazgatási jogi normák sajátosságai

3.1. A közigazgatási jogi norma szerkezete

A jogi norma szerkezetéről, nevezetesen, hogy hány szerkezeti elemből áll, s ezeknek mik a főbb jellemzői, teljesen egységes álláspont hazai jogirodalmunkban nem alakult ki. Az itt következő bemutatás egyfajta tradicionális normatanon nyugszik, az alábbiak előrebocsátásával.

A közigazgatási jogi norma szerkezeti tagolása elméleti konstrukció, amelyet a jogalkotó a jogforrások és normák megalkotásakor nem feltétlenül vesz számításba. A jogi normákkal élethelyzeteket, társadalmi viszonyokat kíván rendezni, amely során olyan szerkezeti elemekkel operál, amelyekkel a kívánt hatást legjobban elérheti.

Úgy véljük tehát, hogy az ún. **klasszikus norma szerkezet** három – rögtön kifejtett – eleme minden jogágban kimutatható, de egyáltalán nem jellemző, hogy a három elem egyetlen jogi normában jelen lenne. Ez lesz a közigazgatási normák egyik lényegi sajátossága.

A klasszikus normaszerkezet tehát három elemből áll: a hipotézisből (avagy feltételből), a diszpozícióból (rendelkezésből) és a szankcióból (joghátrányból).

A **hipotézis** írja le azokat a feltételeket, általános tényállási elemeket, melyek bekövetkezése esetén rendelkezést, végső soron magát a jogi normát alkalmazni kell. A hipotézisben a „ha” szócska kifejezetten vagy beleérthetően mindig jelen van. A **diszpozíció** maga a jogi norma lényege.

Ez írja le ugyanis, hogy a jogalanyok mit tehetnek vagy mit nem, ebben a rendelkezésben érhető tetten a jogalkotói szándék, hogy milyen társadalmi viszonyokat, milyen irányban, módon kíván rendezni. Emlékezzünk az anyagi és alaki normák csoportjaira, a felosztás a diszpozíció szerint történik. A diszpozíció jogosít vagy kötelez, tilt vagy korlátoz, feladatot vagy hatáskört biztosít, stb. Végül a **szankció** a jogi norma szerkezeti elemében is valamilyen joghátrányt jelent, azt állapítja meg, hogy mivel kell számoljon a jogalany, ha a kötelező, tiltó vagy korlátozó diszpozícióban foglaltaknak nem tesz eleget.

Példa a Ktv-ből:

- ha a köztisztviselővel szemben törvényben meghatározott összeférhetlenségi ok merül fel (hipotézis), köteles haladéktalanul írásban bejelenteni, majd a munkáltatói jogkör gyakorlójának írásbeli felszólítására az összeférhetlenséget megszüntetni (diszpozíció). Amennyiben 30 napon belül az összeférhetlenséget a köztisztviselő nem szünteti meg, közszolgálati jogviszonya megszűnik (szankció).

A közigazgatási jogi normákra jellemző, hogy a három szerkezeti elem **mindegyikét általában nem tartalmazzák**. Ennek kettős oka van. Az egyik az, hogy a közigazgatásban igen gyakoriak az ún. **kategorikus** jogi normák. Ezekre az jellemző, hogy egyetlen szerkezeti elemet, a diszpozíciót tartalmazzák csak. A közszolgálati jogviszony kinevezéssel és annak elfogadásával jön létre, a munkaidő heti negyven óra, a köztisztviselőt évi 25 munkanap alapszabadság illeti meg – mondja ismét csak a Ktv.

A kategorikus norma ellenpártja a hipotetikus, amely elnevezéséből kitűnően tartalmaz hipotézist, s gyakorta szankciót is.

A másik ok, amiért nem jellemző a közigazgatási jogra a klasszikus normaszerkezet az, hogy még ha logikailag ki is mutatható mindhárom elem, **szinte sosem találjuk őket egy normában** (értsd: a jogszabály egyetlen szakaszában vagy bekezdésében). Megint a Ktv-t

hívva segítségül: a törvény számtalan kötelezettségét sorolja fel a köztisztviselőknek, így köteles az előírt továbbképzéseken részt venni, köteles az utasításoknak engedelmeskedni, vagy túlmunkát végezni. De hogy mi történik akkor, ha ezeknek a kötelezettségeinek nem tesz eleget, a Ktv. egy külön fejezetben, a fegyelmi felelősségről szólóban írja le. Ugyanis innen tudjuk meg, hogy ha a köztisztviselő a közszolgálati jogviszonyból eredő kötelezettségét vétkesen megszegi (lásd felsoroltak), milyen büntetések szabhatók ki vele szemben.

3.2. A közigazgatási jogi norma diszpozíciójának tartalma

Amint említettük, a diszpozíció vagy rendelkezés a norma lényegi központi eleme, ezért külön vizsgáljuk tartalmát. Tesszük ezt annál is inkább, mert a közigazgatási jogi norma, s így a közigazgatási jogi egyik alapvető jellemzője, hogy normái (diszpozíciói) **kógensek**.

A kógencia azt jelenti, hogy a norma parancsoló, kötelező jellegű, az abban foglaltaktól nem lehet eltérni. Az eltérés jogszabálysértést jelent és szankciót eredményez. Ha a jogszabály előírja, hogy az építési telek 25 %-a építhető be, a 26 %-os beépítés már szankciót von maga után, ha a törvény szerint a jegyzőnek igazgatás-szervezői vagy állam- és jogtudományi doktori képeztéssel kell rendelkeznie, akkor a testület nem nevezhet ki jegyzőnek egy énektanárt, s ha a köztisztviselő lemondási idejét a norma 2 hónapban állapítja meg, nem lehet őt 3 hónapig a közigazgatási szervnél tartani.

Más jogágakban, s jellemző példaként a polgári jogot említhetjük, a **diszpozitív** rendelkezések a meghatározóak. Ez azt jelenti, hogy a jogforrásokban (akár a Polgári Törvénykönyvben) található jogi normákban foglaltaktól el lehet térni, ha azt a törvény nem tiltja, anélkül, hogy jogszabálysértést követnének el. A Ptk. az adásvételi szerződés szabályozása körében kimondja például, hogy a szerződéskötési költségek a vevőt terhelik. Nem lesz azonban jogellenes a szerződés, ha a felek az eladó költségviselési kötelezettségét állapítják meg.

3.3. A hipotézis és a diszpozíció összetétele, belső szerkezete

A hipotézis és a diszpozíció belső szerkezetének vizsgálatakor a kiindulás az, hogy ezek egy vagy több elemből állnak-e. **Egyszerű** a hipotézis akkor, ha benne egyetlen feltétel található, s egyszerű az egyetlen rendelkezést tartalmazó diszpozíció. Ebből következően **összetett** a hipotézis, ha benne több feltétel, összetett a diszpozíció, ha benne több rendelkezés található.

Az összetett hipotézis és diszpozíció lehet konjunktív és diszjunktív. A **konjunktivitás** összekapcsolódást jelent. Konjunktív hipotézis esetén tehát valamennyi feltételnek be kell következni ahhoz, hogy a diszpozícióban foglalt magatartást tanúsítani kelljen. Konjunktív diszpozícióról pedig akkor beszélünk, ha a hipotézisben foglalt feltétel(ek) bekövetkeztekor a diszpozíció valamennyi magatartását, rendelkezését teljesíteni kell. A konjunktivitás jellemző szava az és, a meg, a továbbá, a valamint, de erre utal a vessző is.

A **diszjunktivitás** szétválasztás, azaz több feltétel és több rendelkezés esetén elegendő csak egynek a bekövetkezése, illetve egynek a tanúsítása. Jellemző szavai a vagy, az illetve.

Értekelendő az elmondottakat, ismét a Ktv-t vesszük elő, mert az mindenre kínál példákat.

Egyszerű hipotézis, egyszerű diszpozíció:

„Ha a gyakornok a közigazgatási alapvizsgát a (3) bekezdésben előírt határidőt követő hat hónapon belül nem teszi le, a közszolgálati jogviszonya megszűnik (25. § (5) bek.).

Egyszerű hipotézis, konjunktív diszpozíció:

„Ha a köztisztviselő közszolgálati jogviszonya nyugdíjazás miatt szűnik meg, a besorolására, valamint a cím viselésére, vezetői beosztására, utaló megnevezést nyugdíjasként is viselheti. (30. § (4) bek.).

Egyszerű hipotézis, diszjunktív diszpozíció:

„Ha a(z) ... alkalmatlanság egészségügyi ok következménye, a köztisztviselő akkor menthető fel, ha a hivatali szervezetben vagy annak irányítása alatt álló közigazgatási szervnél a képzettségének, besorolásának és egészségügyi állapotának megfelelő betöltetlen munkakör nincs, vagy ha az ilyen munkakörbe való áthelyezéséhez a köztisztviselő nem járul hozzá.” (17. § (5) bek.).

Konjunktív hipotézis, egyszerű diszpozíció:

„Ha a köztisztviselő rendszeresen hivatali gépjárművet vezet és ezáltal külön gépjárművezető foglalkoztatás szükségtelen, gépjárművezetési pótlékra jogosult.” (47. § (4) bek.).

Diszjunktív hipotézis, egyszerű diszpozíció:

„Nem köthető ki próbaidő, ha a kiválasztás jogszabály által elrendelt pályázat útján történik, illetve, ha a közszolgálati jogviszony létesítésekor vezetői kinevezésre, megbízásra is sor kerül.

Összefoglalás

A közigazgatási jogi norma a közigazgatási jog legkisebb egysége, egy-egy önálló rendelkezés, magatartási szabály. A jogszabályok (törvények, rendeletek) többsége számtalan normát foglal magába. A jogi norma jellemzője, hogy normatív, tehát címzetti köre többnyire széles továbbá általános, azaz ismétlődésre tart számot, s elvont, absztrakt jellegű.

A jogi normákat csoportosíthatjuk irányultságuk szerint, azaz a jogalanyok milyen magatartására kívánnak hatni és tartalmuk, a szabályozott társadalmi viszonyok jellege alapján. Ez utóbbi megközelítésben anyagi és alaki normákról beszélhetünk. Az anyagi jogi normák lehetnek jogot és kötelezettséget megállapítóak, feladatmegszabóak, hatáskört és illetékességet megállapítóak és szankcionálóak.

Az alaki jogi normák között hatósági vagy külső eljárásiakat, belső eljárásiakat, ügyviteli, ügyrendi és szervezeti normákat találunk.

A jogi norma két módon érvényesülhet. Jelentős részük önkéntes jogkövetésre tart számot, másik esetben a norma csak valamilyen közigazgatási eljárásban, egyedi közigazgatási aktus segítségével érheti el hatását..

A közigazgatási normára jellemző, hogy az ún. klasszikus normaszervezet (hipotézis, diszpozíció, szankció) rendszerint nem lelhető fel benne. Ennek oka, hogy gyakori ezen a területen a kategorikus jogi norma, amely csak rendelkezést tartalmaz, s még ha ki is mutatható logikailag mind a három elem, azok nem egyetlen normában találhatók.

Jellemző továbbá a közigazgatási jogi normára, hogy főként kőgensek, tehát parancsolóak, kötelezőek, eltérést maguktól általában nem engednek. Végül jegyezzük meg, hogy a közigazgatási jogi norma hipotézisének és diszpozíciójának belső szerkezete

(egyszerű, összetett, konjunktív, diszjunktív) nem mutat megkülönböztető sajátosságokat más jogágak normáinak szerkezetéhez képest.

Ellenőrző kérdések

- 1., Miként lehet elhatárolni egymástól a jogforrást, a jogszabályt és a jogi normát ?
- 2., Mit jelent az, hogy a közigazgatási jogi norma absztrakt jellegű ?
- 3., Mi a különbség a hatáskört és az illetékességet megállapító jogi normák között ?
- 4., Miért követjük önként a jogi normákat ?
- 5., Lehet az egyszerű diszpozíció konjunktív ?

TEMESI ISTVÁN: A KÖZIGAZGATÁSI SZANKCIÓ

Bevezetés

Jelen fejezet olvasója a közigazgatási jog tanulmányozása során az ezt megelőző fejezetben már megismerkedett a közigazgatási norma fogalmával, amely a jog felépítésének alapegysége. A normatan elsajátításakor már találkozott a szankció kifejezéssel. A szankció szerepe így a norma harmadik szerkezeti elemeként már körvonalazódott.

A jogot ahhoz, hogy funkcióját betöltse a társadalomban, nem elegendő megalkotni, hanem elő kell segíteni érvényesülését, vagy egyenesen érvényesíteni, esetleg érvényesíttetni kell. A szankció ennek során jut jelentős szerephez.

A szankciónak nem elegendő meghatározni a fogalmát, hanem fel kell tárni részletesen a jogintézmény mibenlétét, tartalmát. Ez a fejezet ehhez is segítséget nyújt. A szankció cím alatt tárgyalni kell továbbá a közigazgatás által alkalmazott szankciók fejlődéstörténetét, jogrendszerbeli elhelyezkedését, a szankció közigazgatási jogi sajátosságait és a közigazgatási jogi szankciók fajtáit.

1. A közigazgatási szankció

1.1. A szankció fogalmáról általában

Ideális körülmények között a jogellenes magatartásnak következménye van. Olyan következménye, melynek jogi hatása van. Máskülönben a jog nem képes betölteni kijelölt szerepét a társadalomban. A jogkövetkezmények természetesen lehetnek a jogi norma címzettje számára kedvezők vagy hátrányosak. Jelen fejezetben a hátrányt okozó jogkövetkezményekről lesz szó. Ebben, t.i. a hátrányos jogkövetkezményekben fejeződik ki legszembetűnőbben, a jognak a társadalom életébe történő beavatkozása, mert a jogszerűtlen helyzeteket rendezni kell.

A jogszerűtlen helyzetek jogi eszközökkel, törvényes úton történő rendezése mögött, minden esetben az állam, a közhatalom áll. A mindenki számára betartandó jogi normák megalkotása és alkalmazása, illetve utóbbi keretében esetleg a kényszer alkalmazása közhatalom birtokában gyakorolható tevékenységek. A jogalkalmazás folyamatában - kétségtelen, hogy nem minden esetben - a hatékony jogérvényesítés eszköze, amennyiben a jogi normában meghatározott feltételei ennek fennállnak, a szankció alkalmazása, illetve ennek kilátásba helyezése.

A szankció következképpen a jogérvényesítés eszköze, hátrányos jogkövetkezmény, amelyet a jogalkotó és a szankciót alkalmazni jogosult szerv a jogi norma megsértőivel szemben helyez kilátásba és alkalmaz utóbbi, ha szükséges.

A jogelmélet szerint a szankció rendeltetése, hogy a jogszabály címzettjeit, amennyiben letérnének róla, visszakényszerítse a jogszabály által meghatározott útra, illetve ha ez nem, lehetséges, az erről az útról letérőket utólag valami számukra kedvezőtlenel sújtsa. Ez előrevetíti annak a felfogásnak az érvényesítését, mely szerint szankció kifejezetten csak a hátrányt jelentő jogkövetkezmény lehet.

A szankció jelentette hátrány, malum kétféle lehet. Egyrészt elképzelhető, hogy maga a jogsértő személy köteles valamit megtenni, így például az adóságot kamataival visszafizetni vagy a birtoksértéssel létrejött állapotot felszámolni: a kidöntött kerítést helyreállítani. Másrészt elképzelhető, hogy a szankció alkalmazásával a jogsértő személynek nincs önálló cselekvési lehetősége, tulajdonképpen megbüntetik. Ebben az esetben nem a jogsértő személy cselekszik, hanem ő valamely szankcionáló cselekménynek az elszenvedője, vele cselekszenek. Például behajtják a be nem fizetett pénzbírságot vagy elzárják.

A szankcióval kapcsolatos gyakori jogelméleti kérdés, hogy valóban minden jogszabályi rendelkezéshez rendel-e a jogalkotó – akár előnyös, akár hátrányos - jogkövetkezményt. Nem, de csak látszólag nem, hiszen számos olyan jogszabályi rendelkezést találhatunk, melyeknek közvetlen jogkövetkezménye vagy szankciója nincs. Ez azonban csak úgy lehetséges, ha közvetlen a rendelkezést követően keressük a jogkövetkezményt. Így valóban előfordulhat, hogy látszólag nem találunk következményt, ugyanakkor valahol a jogrendszerben minden rendelkezésnek kell, hogy legyen következménye. Következésképpen ezekben az esetekben a jogkövetkezmény, a szankció másutt, egyenesen más jogszabályban, vagy más jogágban található. Tekintettel arra, hogy a jogrendszer egyes elemei között, így a jogszabályok között szoros összefüggés, logikai kapcsolat van, egyik jogszabály biztosítéka a másiknak. Így könnyen belátható, hogy a jogkövetkezmények látszólagos hiánya, nem jelenti azt, hogy a jogszabályi rendelkezésnek egyáltalán ne lenne következménye. Az alkotmány például számos jelentős - jogszabályi – rendelkezést tartalmaz. Megsértésük szankciója azonban természetesen nem közvetlenül velük egy helyen található, hanem más jogág, például a büntetőjog foglalja össze ezeket.

A jogelmélet megfigyelve a jogalkalmazás három csoportjának, a szankcióknak is három csoportját különbözteti meg: polgári jogi, büntetőjogi és közigazgatási jogi szankciók.

1.2. A közigazgatási jogi szankció kialakulása

A közigazgatási jogi szankció kialakulása magának a közigazgatási jognak, mint önálló jogágnak a kialakulásához köthető. Közigazgatási jogunk kialakulásának és dinamikus fejlődésének kezdetén a közigazgatási jogi normák megsértését leginkább büntetőjogi szankciókkal sújtották. E jogsértések a büntetendő cselekmények közül a legenyhébbek, a kihágások voltak, melyeket a korabeli büntető törvénykönyv intézményesített. Később az egyre szaporodó kihágások mellett megjelentek a kihágásnak nem minősülő jogsértő cselekmények jogkövetkezményei, többnyire bírságok, jogvesztés és egyéb korlátozások formájában. A szankciók e két fajtáját egyaránt alkalmazhatták a közigazgatási jog normáinak megsértőivel szemben.

1955-ben a kihágási jog megszűnt és e cselekményeket más elnevezéssel a közigazgatási jog – akkor államigazgatási jog - részévé tették, megszülettek új néven a szabálysértések és a szabálysértési jog. Ezzel tulajdonképpen – a nem súlyos – büntetőjogi cselekmények a közigazgatási jogi szabályozása alá kerültek. Ekkor, tehát a szabálysértés jogintézményének létrehozásakor és az ezt követő bő évtizedben a közigazgatási jogi szankció egyenlő volt a szabálysértéssel.

A további változás folyamatosan következett be azzal párhuzamosan, ahogyan nőtt a közigazgatási jog normaanyaga. A növekvő számú közigazgatási jogi normák szinte valamennyi életviszonyt szabályozás alá vontak, így az nem csak mennyisége, hanem heterogenitása tekintetében is egyedülállóvá vált. Ez kedvezett a sajátos és különböző, a közigazgatási jogra jellemző szankciók kialakulásának és egyre nagyobb számban történő elterjedésének. Következésképpen a közigazgatási jogi szankciók kinőtték a szabálysértési jog

kereteit azzal, hogy a közigazgatási jog elmélete a szabálysértéseknek csak egy csoportját sorolja e jogterületre. Ezt később bővebben még tárgyaljuk.

1.3. A közigazgatási jogi szankció a külföldi közigazgatási jogirodalomban

Külföldön a közigazgatási jogtudomány talán legmagasabb szinten Németországban művelt. Nem meglepő tehát, hogy a német közigazgatási jogtudományban a szankciótan is magas szinten és részletesen kidolgozott. A magyar közigazgatási jog a metódus és a végeredmény tekintetében is e modellhez áll a legközelebb.

Nem találjuk a szankciótan kidolgozását, miként a közigazgatási jogtudomány elméletét általában az angolszász jogirodalomban. A közjogi és közigazgatási tankönyvek szankció tárgyszó alatt számos érdekes jogesetet ismertetnek és elemeznek, de a fogalom kidolgozására, jellemzésére az angolszász közigazgatási jogtudomány hagyományainál fogva nem vállalkozik.

A két felületesen érintett megközelítéstől eltér a francia közigazgatási jogtudomány. A francia jogirodalomban a közigazgatási jogi szankcióknak leginkább a büntetőjoghoz való viszonyát és a közigazgatási végrehajtás során történő szankció-alkalmazást vizsgálják, illetve nagy jelentőségű az alapjogok sérelmével kapcsolatos közigazgatási törvénysértések tárgykörének.

A francia tankönyvek a szankcióval tematikailag többnyire az unilaterális közigazgatási jogi aktusok végrehajtásával kapcsolatban foglalkoznak. Ezen belül a közigazgatási aktusok önkéntes jogkövetés útján történő végrehajtásának elmaradása kapcsán kerül tárgyalásra. A közigazgatás szankcionáló tevékenysége négy esetkör köré csoportosítható, valamennyi az önkéntes jogkövetés elmaradásának esetére, ami megfélemlíthető a mi közigazgatás-ellenes cselekményünknek.

1, Mindenek előtt a közigazgatási jogi aktusoknak való ellenszegülés büntetőjogilag szankcionálható. A büntetőjogi eszközök alkalmazása a leghatékonyabb, amit a Code Pénal tesz lehetővé. Ez azt jelenti, hogy a közigazgatási jogi aktusoknak való ellenszegülés bűncselekmény, vagyis Franciaországban a büntetőjog pénzbüntetéssel rendeli büntetni azt, aki megszegi a közigazgatási szervek által alkotott rendeleteket és határozatokat. A büntetőjogi eszközökkel szankcionálható jogsértések közül tipikusnak nevezhető és ezért kiemelt jelentősége van a rendőrségi szabályrendeletek (reglements de police) megsértésének. Ezekről főszabályként törvényben kell rendelkezni, mindazonáltal az 1958. évi alkotmány a kisebb súlyú bűncselekményekről - a mi értelmezésünkben körülbelül a szabálysértések – történő rendelkezést átengedi a rendeleti úton történő szabályozásnak.

2, A közigazgatási jogi normák megsértőit nem csak a bíróságok büntethetik. Ez abban az esetben lehetséges, ha törvény hatalmazza fel a közigazgatási hatóságokat, hogy szankcionálják a jogsértőket, mégpedig olyan szankcióval, amely ugyan különbözik a büntetőjogi szankciótól, de büntető jellege miatt nagyon hasonlít ahhoz.

E szankciók jellemzője, hogy teljes mértékben a közigazgatási jogi aktusokra vonatkozó anyagi jog és eljárásjog szabályozása alatt állnak. Jogi személyekkel szemben is alkalmazhatók, valamint lehetőség van egyezségekre. Eltérően a büntetőjogtól, nem minden esetben személyhez fűződőek és kizárt a bűnhalmazat. Ugyanakkor a legújabb tendencia, a közigazgatási és a büntetőjogi szankciók közeledése.

A közigazgatási szankciók gyakoriak hadiállapot idején (vagyonelkobzás, intézmények bezárása), ritkán utólagosan kerülnek kiszabásra (a prefektus bevonja a gépjárművezetői engedélyt, bizonyos e tárgyú jogszabálysértés esetén a mozi igazgatóját vonják felelősségre) és mindig törvény intézményesíti. A jogorvoslathoz való jogot minden esetben biztosítani kell. Szinte mindenütt – és nem csak a francia hanem a spanyol jogirodalomban is -

hangsúlyozott az alapelv, amely alól ugyan van kivétel, miszerint szankciót csak törvénnyel lehet intézményesíteni.

Az utóbbi években a független közigazgatási hatóságok (például a versenyhatóság, tőzsdefelügyelet, médiahatóság) és a hagyományos közigazgatási, többnyire testületi szervek szankcionáló jogköre nagymértékben bővült. Változatos intézkedési lehetőségeik között megtaláljuk az észrevételezési vagy a javaslattevési jogot, valamint valódi szankciókat is, mint a bírság, tevékenység megtiltása, engedély visszavonása. Például a legfőbb audiovizuális tanács alkalmazhat a sugárzási engedélyt érintő intézkedéseket csakúgy, mint ahogy pénzbírságot is kiszabhat.

Bizonyos esetekben, a közigazgatási bírói gyakorlat úgy tarja, hogy a közigazgatási szankciók a büntetőjog szabályozása alá tartoznak és hogy az Emberi Jogok Európai Egyezségokmányának 6-I szakaszát (védelemhez való jog) be kell tartani (például a munkavállalási engedély nélkül foglalkoztatott külföldinek munkát adó munkáltató a bevándorlási hivatalnak fizetendő speciális hozzájárulási kötelezettsége).

3, További alkalmazása a közigazgatási jogi szankcióknak a közigazgatási végrehajtás. Jóllehet a közigazgatási aktusokkal való ellenszegülést legtöbb esetben a büntető jogszabályok szankcionálják, ettől az elvtől lehet eltérés. Leggyakoribb eset az általános törvényi felhatalmazás. Fő szabályként a közigazgatás csak a szabadságjogok súlyos veszélyeztetése esetén alkalmazhatja a közhatalmat döntéseinek végrehajtása érdekében, értsd bírói felhatalmazás hiányában, ami alól ugyanakkor vannak kivételek.

Előfordul, hogy a törvény egy adott szituációban semmilyen szankciót nem ír elő az ellenszegülővel szemben. Ilyen esetben a francia jog szerint minden törvényes eszköz alkalmazása megengedett, amivel az igazgatott rábírható az engedelmisségre. „A közigazgatási végrehajtást – szabályként – csak a törvényeknek való engedelmisség hiánya és az indokolja, ha más jogilag szabályozott eljárás nem eredményes” írta Abbé Bouchon 1911-ben (Peiser, 2000). Ezek szerint, ha sem jogszabályi felhatalmazás, sem veszélyhelyzet nincs, a közigazgatási végrehajtásra csak akkor van lehetőség, ha nem kerül sor semmiféle más jogilag intézményesített szankció kiszabására. Itt elsősorban a büntető szankciók hiányára kell gondolni. Romieu szerint: „Ha büntető szankció van, akkor nincs helye közigazgatási végrehajtásnak” (Peiser, 2000).

Végül kivételes körülmények, szükséghelyzet vagy a súlyos veszély indokolhatja a közigazgatási végrehajtást és ennek során szankció alkalmazását. Vészhelyzetben lehetőség van a kényszervégrehajtásra. Mint Romieu írta, „magánk a közigazgatás szerepének a lényege, hogy azonnal cselekszik és késedelem illetve a rendes eljárási rendre tekintet nélkül gyakorolja a közhatalmat amikor azt a közrend azonnali védelme megköveteli; ha ég ház, nem fognak engedélyt kérni a bíróságtól, hogy odaküldhetik-e a tűzoltókat” (Peiser, 2000). Utólag természetesen a bíró vizsgálni fogja, hogy valóban vészhelyzet volt-e, illetve a sürgős intézkedés szükséges volt-e.

A közigazgatás végrehajtó tevékenység során megengedett lehet az erőszak alkalmazása. Természetesen törvényes erőszakról van szó és nem feltételek nélkül. Ilyen a közigazgatással szembeni ellenállás, nyílt ellenszegülés, amely feltétel megvalósulását hatóság vagy bíró állapítja meg. Továbbá ilyen esetekben az erő alkalmazása nem haladhatja meg azt a szintet, ami feltétlenül szükséges az engedelmisség kikényszerítésére. Ezeket a feltételeket azzal a megszorítással kell érteni, hogy végrehajtani csak jogszerű döntést lehet. Ha a közigazgatás a végrehajtáshoz folyamodik, viseli a kockázatát és veszélyeit. Ha a közigazgatás szabályos végrehajtási eljárásban egy olyan döntést hajt végre, amit a bíró utólag hatáskörtúllépés miatt megsemmisít, a közigazgatás kártérítésre köteles és ugyanez a helyzet, ha tettelegességre is sor került egy jogszabály alapján kibocsátott nyilvánvalóan alkalmatlan döntés végrehajtása során.

A közigazgatás felelőssége éppen úgy beáll, ha a jogsértő vagy jogszerű döntés rendkívüli körülmények között történő végrehajtása során kerül sor tettelegességek alkalmazására és az intézkedés a tulajdonjogot vagy valamely alapvető szabadságjogot sért. Két megjegyzés szükséges az eddigiekhez.

Akaratlanul is felkelti az olvasó figyelmét, hogy a francia csakúgy, mint a spanyol közigazgatási jogi tankönyvek kitüntetett figyelmet szentelnek az alkotmányos alapjogoknak és azok védelmének. A szabadságjogok és a tulajdonjog védelme különös figyelmet élvez.

A másik, a hazai jogirodalomban a nyugatihoz képest eddig elhanyagolt kérdéskör a közigazgatás felelőssége jogsértő – és ami témánk szempontjából elsősorban lényeges: szankcionáló - tevékenységéért, amely mind a két részletesen vizsgált ország közigazgatási jogában sokkal részletesebben kidolgozott.

E tekintetben két főbb alapelvet szükséges kiemelnünk. A tulajdonjogot, vagy valamely szabadságjogot sértő, a közigazgatás végrehajtó tevékenysége során alkalmazott szankcionáló aktus, amely erőszak alkalmazását is megvalósítja, bírósági kompetenciába tartozik. A jogszabálysértő végrehajtási eljárás következtében minden esetben beáll a közigazgatás felelőssége.

4, Szankciók alkalmazásának esete, amikor a közigazgatási hatóság a bíró által elrendelt büntetőjogi szankciót próbálja érvényesíteni a jogsértővel szemben és ennek során maga is alkalmaz saját – büntetőjogi - szankciókat az ellenszegülővel szemben. Amíg a büntető bírónál egyértelmű, hogy a közigazgatási szerv kezdeményezheti büntetőjogi szankciók alkalmazásának megítélését, a polgári bíróságon ez fő szabályként kizárt. Mellérendeltségi jogviszonyban – ilyen a magánjogi szerződés - csak a kötelmi jogban elismert a közigazgatás számára a szankció érvényesítésének lehetősége és csak akkor, ha a szankciót szerződésben kötötték ki, valamint elismert közigazgatási számára magánjogi szankció alkalmazása a köztulajdont jogcím nélkül elfoglalók elleni fellépése eseteiben, és a közigazgatási kvázi bíraskodása területén.

A spanyol jogirodalomban a közigazgatási jogi szankcióval kapcsolatban gyakran vizsgált egyik fő kérdés szintén a közigazgatási jog és a büntetőjog kapcsolta. Ezen belül is a *ius puniendi*, az állami büntető hatalom gyakorlása, illetve ennek megosztása a bírói szervezet és a közigazgatás között. A közigazgatási szervek csak a jogszabályban szabályozott közigazgatási jogsértések esetén élhetnek a felelősségre vonást gyakorló jogosítványukkal. Ezt a jogot, ami szankciók kiszabásában nyilvánul meg, az alkotmány biztosítja. A különbségtétel az elnevezésekben is megmutatkozik. A bíróság által alkalmazott szankció a büntetés (*pena*), amelyet büntett vagy vétség (*delito* vagy *falta*) elkövetésekor szab ki, a közigazgatás ellenben szankciókat (*sanciones*) alkalmaz a közigazgatási szabálysértés (*infracción administrativa*) elkövetése esetén. Ugyanakkor az alkotmány nem osztja meg az állami büntetőhatalmat a bíróságok és a közigazgatás között, hanem a közigazgatási szankcionáló hatalomnak és a bírói büntetőhatalomnak a párhuzamos létezését legitimálja. E különbség azon alapul, hogy a törvényhozó hatalom meghatároz büntetőjogilag és közigazgatási jogilag tiltott cselekményeket, megkülönbözteti tehát a büntető hatalom és az igazgatási felelősségre vonás területeit.

Luciano Parejo Alfonso a közigazgatási jogi szankció fogalmát így határozza meg: a közigazgatási jogi szankció egy előírt igazgatási szabályt sértő cselekményért vagy viselkedésért olyan hátrányokozás az igazgatottnak, amely során a közigazgatási szerv hatalmát gyakorolja (Parejo Alfonso, 1996). A cselekmény jogszabályban és előzetesen meghatározott. A hátrány jelentheti egy meghatározott pénzösszeg megfizetésének a kötelezettségét (*multa*), egy kedvező jogi helyzet – teljes, részleges, átmeneti vagy végleges – elvesztését, amelyet a közigazgatási jog szabályoz (*favorabilis* aktusok visszavonása vagy bevonása, megsemmisítése, mint például gépjárművezetői engedélyé, építési engedélyé, egy tevékenység megkezdéséé vagy folytatásáé, a közszolgálati jogviszony – hivatal - elvesztése,

iskolai tanulmányokból kizárás). Ezeket a fő hátrányos összetevőket továbbiak is kísérhetik, kiegészíthetik, így például a jogsértéshez alkalmazott eszközök vagy a jogsértéssel megszerzett tárgyak elkobzása (mint például a nem engedélyezett ingatlanvásárlással vagy építkezéssel létrejött javak az építésrendészetben), és az eredeti, a jogsértést megelőző állapot helyreállítása (például építésügyi igazgatásban, környezetvédelmi igazgatásban).

Végeredményben e szankció fogalom – mint fogjuk látni - nem sokban tér el az általunk ismert definícióktól. Különösen igaz ez, ha hozzátesszük, hogy a szankció valamennyi fogalmi eleme (például a jogellenes magatartás) és tipizálása is hasonlóan részletesen kidolgozott, mint a hazai jogirodalomban. Említést érdemel a szankciók csoportosításának egy sajátos szempontja, nevezetesen a közigazgatás külső (ad extra) és belső (ad intra) tevékenységéhez kötődő szankciók megkülönböztetése. Figyelemre méltó a fegyelmi szankciók, mint a közigazgatási jogi szankciók különös csoportjának kidolgozottsága, amelynek jelentőségét a bírósági és alkotmánybírósági joggyakorlat terjedelme mutatja.

1.4. A közigazgatás által alkalmazott szankciók

A közigazgatási jogi szankció fogalmának meghatározásakor arra kell törekednünk, hogy más jogági szankcióktól megkülönböztessük. Ezért a közigazgatási jogi szankció fogalmának meghatározásakor szükséges áttekinteni, hogyan dolgozták ki más jogágak a szankcióelméletet. Ehhez persze tudnunk kell, hogy minden jogágnak meg van a maga tipikus szankciója. A büntetőjogban a büntetést, a polgári jogban a kártérítést, a közigazgatási jogban a bírságot nevezhetjük meg a legjelentősebb és egyben tipikus – de nem kizárólagos – szankcióként. Azt is le kell szögezni, hogy a közigazgatás több jogág szankcióját is használja, és maga a közigazgatási jog nevezhető olyan jogterületnek, amely valamennyi jogág normáit alkalmazza.

Mint a külföldi kitekintés során szó esett róla, a közigazgatási jog szankciói szorosan összekapcsolódnak a büntetőjoggal. Mint Parejo Alfonso rámutat, a közigazgatás büntető hatalma hosszú történelmi alkotmányfejlődés eredményeképpen mennyiségi és minőségi értelemben is jelentőssé vált. A közigazgatás büntető tevékenysége, az állami büntetőhatalom gyakorlása és a hatalommegosztás elveivel ellentétes, de gyakorlati szükségszerűségeket elégít ki. A közigazgatás büntető hatalmát bírói kontroll alatt az európai jog is elfogadja (Parejo Alfonso, 1996).

A büntetőjog és annak tudománya azért is jelentős témánk szempontjából, mert a magyar közigazgatási jogban a szankciótan e jogághoz kapcsolódóan indult fejlődésnek. A közigazgatási jog részének tekintett, de a büntetőjoghoz közel álló szabálysértési jog területén indultak meg azok a közigazgatási jogtudományi kutatások, amelyek a szabálysértést a közigazgatási – akkor még államigazgatási – jog sajátos szankciójának tekintették.

A szabálysértési jog mibenlétének részletes ismertetését mellőzzük, mert az egy másik stúdium és a következő (2.5.) fejezet feladata. Ezért csak arra szorítkozunk, hogy a szabálysértések két típusáról említést teszünk, nevezetesen a közigazgatás-ellenes cselekményekről és az úgynevezett bagatell bűncselekményekről. Előbbiek, korábban kihágásként ismertek, a büntető – tételes - jog részét képezték, és később kerültek át a közigazgatási jog anyagába. Ennek megfelelően, amint Madarász rámutat a közigazgatási (államigazgatási) szankció fogalmát a hagyományosan közigazgatás ellenesnek (államigazgatás ellenesnek) nevezett magatartásokat büntetni rendelő szankciókban, valamint a társadalmi együttélést kis mértékben zavaró magatartások miatti felelősségre vonásban nevezték meg (Madarász, 1992).

Példák: A lopás, törvényi tényállását a Büntető törvénykönyv csakúgy, mint a szabálysértésekről szóló törvény szinte azonosan határozza meg. Egy lényeges különbség

azonban van, az egyik tényállási elem: ha az eltulajdonított tárgy értéke 10000 forint feletti, akkor bűncselekményről van szó és a bíróság büntetőjogi szankciót alkalmaz. Amennyiben ez az érték nem haladja meg a 10000 forintot, akkor ez szabálysértés – mint láttuk, valójában tehát bagatell bűncselekmény – melynek elkövetőjével szemben a szabálysértési hatóság szab ki szabálysértési bírságot, amely a tételes jog szerint közigazgatási jogi szankció.

Hasonló a helyzet számos tulajdon elleni bűncselekmény esetében, így a sikkasztás, a jogtalan elsajátítás vagy az orgazdaság elkövetőjét is szabálysértési hatóság – szabálysértésért - vonja felelősségre és nem büntető bíróság, ha a hivatkozott értékhatárt, melyre a cselekményt elkövette a 10000 forintot nem éri el.

Más példát is találunk. A határjelet szándékosan megrongáló elkövetőt bűncselekmény elkövetéséért kell felelősségre vonni, ugyanazon magatartás gondatlan elkövetője „csak” szabálysértést követ el és enyhébb szankcióra számíthat.

Valójában tehát igen nehéz annak eldöntése és ezért vitatott, hogy a közigazgatási szervek alkalmaznak-e büntetőjogi szankciókat. Értelmezhető így is, illetve úgy is, hogy ezek a büntetőjogtól elvált, így közigazgatási jogi szankciók.

A büntetőjog tudományára történő hivatkozás más okból is elengedhetetlen. A szankciótan a német jogirodalomban magas színvonalon kidolgozott, módszerében ehhez hasonlíthatjuk a magyar közigazgatási jogtudományt, ugyanakkor a francia közigazgatási jogi tankönyvek szankció címszó alatt szinte kizárólag a közigazgatás, a közigazgatási jog és a büntetőjog kapcsolatával foglalkoznak. Központi kérdésként a büntetőjogi szankciók közigazgatás által történő végrehajtását vizsgálják. Hasonló a helyzet a spanyol jogirodalomban is, ahol a közigazgatási szankciók elméletének - a francia modelltől eltérő – részletes kidolgozása kivételes.

Sokat hasznosított közigazgatási jogtudományunk a polgári jog szankció elméletéből. A több, helyenként egymással ellentmondó elméleti felfogás teljes körű ismertetése nélkül, leegyszerűsítve a szankció olyan jogkövetkezményt jelent, amelyet a jogszabály a jogi norma rendelkezésének rendellenes megvalósulása esetére helyez kilátásba. Ehhez tudnunk kell, hogy a jogkövetkezmény megvalósulhat szabályszerűen is, tehát a rendelkezéssel összhangban és a jog ebben az esetben is kilátásba helyez jogkövetkezményt, a jogkövető magatartását, amit nevezhetünk pozitív, értsd kedvező jogkövetkezménynek, Asztalos ezt joghatásnak nevezi. Ezt azonban nem tarjuk szankciónak, mert – mint később rámutatunk – a szankció egyik-másik fogalmi eleme hiányzik.

Következésképpen a - pozitív - joghatás előnyben részesíti a rendelkezésnek megfelelő magatartást tanúsító jogalanyt és a szabályszerű eredményt. Ha az adásvétel során az eladó az árut eladja, cserébe megkapja a vételárat. Ha sem a magatartás nem felel meg a rendelkezésnek és az eredmény sem szabályszerű, akkor – a polgári jogtudományi normatan szerint – természetesen nem pozitív jogkövetkezmény, hanem szankció kapcsolódik a folyamathoz. A szankció így a polgári jogi tényállás, általában a rendelkezés megszegése esetében hátrányos jogkövetkezményként áll be és kifejeződik benne a jogszabály kényszerítő ereje. Összességében a szankciót (negatív jogkövetkezményt) a polgári jog tudománya is norma szerkezeti elemeként fogja fel.

A polgári jogi szankciók tipikusan, de nem kizárólagosan vagyoni természetűek. Polgári jogi szankciókat az eljáró közigazgatási hatóságok is alkalmaznak, hiszen a közigazgatási szerv nem csupán a közigazgatási jog szabályait alkalmazza működése során. Például jogi természetét tekintve polgári jogi szankciót alkalmaz a birtokvitában első fokon eljáró jegyző, amikor határozatában dönt a károk és költségek kérdésében.

A közigazgatás tevékenysége során gyakran alkalmaz pénzügyi jogi szankciókat. Madarász a közigazgatási szervek által alkalmazott szankciók közül az egyik legfontosabbnak a pénzügyi jogi szankciókat tartja (Madarász, 1992). A számos adójogi és költségvetési jogi példa helyett azonban ezúttal a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai (2004. évi CXL. törvény)

közül arra a rendelkezésre hivatkozunk, amely az eljárás végrehajtási szakaszában lehetővé, ezáltal a közigazgatási hatósági eljárásban általánossá teszi a késedelmi kamat, mint pénzügyi jogi természetű szankció kiszabását /Ket. 133. § (2)/.

Végül, de nem utolsó sorban említést kell tenni a munkajogi szankciókról is. Ezeket a közigazgatási szervek szintén nagy számban - a közszolgálati jogot kiegészítve - alkalmazzák.

1. 5. A közigazgatási jogi szankció

A különböző jogágak áttekintését követően felmerül a kérdés, hogy melyek a közigazgatási jogi szankciók, mi a közigazgatási jogi szankció definíciója. Két megközelítés is lehetséges.

1, A közigazgatási jogi szankció fogalmát a közigazgatási jog normáinak megsértése esetén erre reakcióként a közigazgatási szervek által közhatalom birtokában alkalmazott szankcióként határozhatjuk meg.

A közigazgatási jogi szankció fogalma meghatározásnak az alábbi lényeges elemi vannak. A szankció:

1. Jogellenes magatartásra reagál
2. Hátrányt okoz
3. Kikényszeríthető közhatalommal
4. Közigazgatási szervek alkalmazzák
5. Megfelelő – szabályozott - eljárásban kerül alkalmazásra.

Tekintettel arra, hogy a definíció három eleme lent részletesen kifejtésre kerül, megjegyzést ezúttal csak a 4. és 5. ponthoz szükséges. Előbbi tekintetében hangsúlyozni kell, hogy a közigazgatási jogi szankciókat közigazgatási szervek alkalmazzák a jogsértőkkel szemben. Nyilvánvaló, hogy a közigazgatási hatóságok szankcionáló jogalkalmazó tevékenységét egyrészt el kell határolni a bíróságok jogalkalmazói tevékenységétől. Jóllehet az 1950. november 4.-én elfogadott Alapvető Emberi és Szabadságjogok Európai Konvenciója kimondja, hogy büntető és polgári ügyekben bíraskodni egyaránt csak törvény által létrehozott független és pártatlan bíróságok jogosultak, ugyanakkor a bírói út kizárólagossága életképtelen, és a kisebb súlyú cselekmények ügyében a közigazgatás hatékonyabban hoz döntéseket. Így jut jelentőséghez a közigazgatási szervek jogérvényesítő tevékenysége, amelynek célja többek között a közigazgatási jog megsértése esetén szankciók alkalmazása.

Másrészt valójában ma már nem is a hagyományos közigazgatás büntető hatalmának a jogosságát kell igazolni, hanem a közvetett közigazgatás, a paraadminisztráció szerveit, amelyek autonómiája széleskörű és már szinte a magánszféra részének tekinthetők saját szabályrendszerrel. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény, hasonlóan az elődjeként szolgáló Áe.-hez, törvény vagy ennek alapján kormányrendelet felhatalmazása alapján nem közigazgatási feladat ellátására létrehozott szervezeteket, köztestületeket vagy személyeket is közigazgatási hatóságnak mond ki. Következésképp a közigazgatási jogi szankciókat jogszabályi felhatalmazás alapján az ún. kvázi közigazgatási szervek, a paraadminisztráció szervei is alkalmazhatják.

Szorosan ide kapcsolódik a megfelelően szabályozott eljárás, mint feltétel. Természetesen nem csak a közigazgatási anyagi jog normái nélkülözhetetlenek a szankció alkalmazásához, hanem annak az eljárási rendnek a szabályai is, melyben ezek kiszabásra kerülnek. A leggyakrabban alkalmazandó – általános eljárási - szabályokat a már említett törvény határozza meg azzal, hogy a gazdag a különös eljárási szabályok tárháza is. A közvetett

közigazgatás tekintetében pedig jelentősége lehet a belső normáknak is, mint például a köztisztviselői fegyelmi szabályzatának.

2, A közigazgatási jogi szankció fogalma meghatározható a jogi norma szerkezetéből kiindulva is. Ennek megfelelően a közigazgatási jogi szankció a közigazgatási jogi norma harmadik szerkezeti eleme a hipotézis és a dispozíció mellett.

E felfogás feltételezi azt, hogy elfogadjuk azt a doktrínát, miszerint a jogi norma három szerkezeti elemből áll. Kerülve a normatan más helyen már megtörtént ismertetését, utalnunk kell arra, hogy a jogi norma látszólag nem minden esetben rendelkezik a három szerkezeti elemmel (álhipotézis), sőt tipikusnak nevezhető, hogy a közigazgatási jog normáinak nem találjuk egy szabályozási helyen mind a három szerkezeti elemét. Az tűnik azonban racionálisnak, hogy a jogrendszerben minden jogszabálynak, vagyis minden jog norma dispozíciójának legyen szankciója, mert valamilyen jogi következménye minden rendelkezésnek kell lennie. A szankció tehát lehet közvetlen vagy közvetett, a dispozícióval egybe foglalva vagy elszakadva attól. Végeredményben tehát a szankcióra, nem minden esetben a rendelkező részt követően találunk, hanem lehet más jogszabályban, de akár más jogágban is.

A közigazgatási jogban igen gyakori, hogy ugyanazon szankció egy jogszabályon belül több rendelkezéshez is, illetve egy egész normacsoporthoz kapcsolódik. Például a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény az eljárás akadályozásának következményeit összefoglalóan, egyben valamennyi, a törvényben meghatározott eljárási kötelezettség vétkes megszegése esetén egy szabályozási egységben, a 61. §-ban tartalmazza. Ez a szankció, az eljárási bírság így valamennyi, a törvényben több helyen szabályozott köteletség megszegésekor alkalmazandó – ugyanazon - jogkövetkezmény.

A szankció tehát hatását kifejezheti több magatartáshoz kapcsolódóan, de mint szó esett róla előfordul az is, hogy egy adott normacsoporthoz kapcsolódó szankció más jogszabályban kap helyet, mint a jogellenes magatartások leírása. Például a szabálysértési jog határozza meg számos ágazati jogszabályban szabályozott magatartásszabály meg nem tartásának szankcióját, vagy egy törvény végrehajtási jogszabályában találjuk meg a magában a törvényben szabályozott magatartásszabály megszegésének szankcióját.

Mint arra Madarász rámutat, szankció tételezésére nincs szükség minden esetben (Madarász, 1992). Ezeket szankció nélküli szabályozási módoknak nevezi. A jognak vannak tehát olyan szabályozási egységei, amelyek érvényesüléséhez nincs szükség szankcióra. Ezekben az esetekben nem találunk szankciót a jogi szabályozásban. Ilyen, ha a jogi szabályozás szervezeteket intézményesít, hatáskört vagy struktúrát szabályoz; ha a jogi norma ex lege szabályozás esetén megengedő; illetve az ennek alapján kibocsátott jogalkalmazói aktus jogosít. Ezekben az esetekben a jogi szabályozáshoz közvetlenül kapcsolódó szankciót nem találunk, ugyanakkor a szankcionáló normák rendszert alkotnak, vagyis a jogi szabályozás mögött minden esetben, akár áttételesen, megtaláljuk az állami kényszer alkalmazásának a lehetőségét. Végeredményben el is jutunk ahhoz a felfogáshoz, mely szerint a jog kényszerítő funkciója miatt a szankciónak minden esetben a jogi szabályozás részének kell lennie, még ha ez nem is szembetűnő.

Szembetűnőbb és közvetett módon kapcsolódik a jogi szabályozáshoz a szankció azokban az esetekben, amikor a jogi norma ex lege szabályozás esetén kötelez, tilt vagy korlátoz és a normák előírásait a jogalanyok maguk követik; illetve ha az ilyen funkciójú jogi normák alkalmazása során egyedi esetben kötelező, vagy tiltó tartalmú aktust bocsát ki a jogalkalmazó. Ugyan ez a helyzet a végrehajtás útján megvalósuló jogérvényesítés esetében is.

Az ex lege szabályozás esetén a jogi norma címzettjei önkéntesen követik a jogi norma előírásait, teljesítik az abban foglalt kötelezettséget vagy tartózkodnak attól, amit megtilt. Ez a

szabályozási mód akkor hatékony, ha a közigazgatás ellenőrzi a jogalanyok önkéntes jogkövető magatartását és a jogszabálytól eltérő magatartás esetén szankciót alkalmaznak. Például az önadózók évente adóbevallást készítenek és az adóhatóság ellenőrzi ennek szabályszerűségét. Ha rendellenességet tár fel, adóbírságot szabhat ki.

A jogalkalmazás útján megvalósuló jogérvényesítés esetében a jog érvényesüléséhez szükség van a közigazgatás aktív közreműködésére, jogalkalmazói aktust bocsát ki, melyben közvetítve a jogalkotói akaratot, kötelezettséget, korlátozást, tiltást rendel el. A szankció alkalmazására akkor kerül sor, ha az aktus címzettje nem az aktusnak megfelelő magatartást tanúsít. Például az építési hatóság ellenőrzi, hogy az építési vállalkozó, aki építési engedélyt kért és kapott, az engedélyben foglaltaknak megfelelően építette-e fel azt az épületet, amire engedélyt kapott.

A szankció valamennyi szabályozási mód esetében kifejti hatását, azonban nem azonos módon. Kétségtelen, hogy a szankció a szerepét, amelyet a jogérvényesítés eszközében jelölhetünk meg, az utóbbi – a címzett számára terhes - szabályozási módban tölti be azzal, hogy erre a kérdésre még visszatérünk a tételezett és a realizált szankció tárgyalása során. A szankció elsődleges funkciója tehát a jog, a jog érvényesítése, ami egyben a közigazgatási jog sajátossága is. Más jogágakban a szankció funkciója elsődlegesen nem a jogérvényesítés, hanem a felelősség érvényesítése. Amíg a büntetőjogban e felelősségérvényesítés a megelőzésben és a megtorlásban, addig a magánjogban a reparáció formájában jelenik meg. A közigazgatási jog sajátossága, hogy jóllehet szankcióinak funkciója nem nélkülözi a felelősség érvényesítését, azon belül annak egyik formáját sem, mégis elsődleges szerepe a jog érvényesülésének a kikényszerítése, annak elérése, hogy a címzett kövesse a jogi normába foglalt magatartásszabályt.

1. 6. A szankció fogalmi elemei.

A szankció fogalma nem lehet teljes a fogalom tartalmi elemeinek részletes vizsgálata nélkül. A szankciónak három tartalmi elemét tudjuk megnevezni: a hátrányokozást, a kényszert és a jogellenes magatartást. Ez a három elem együttesen szükséges ahhoz, hogy szankcióról beszélhessünk.

1.6.1. A hátrány

Ami az első tartalmi elemet illeti, le kell szögezni, hogy a szankció alkalmazása minden esetben hátrányos a címzett számára tehát annak, akivel szemben alkalmazzák. A hátrány okozása a címzett jogainak vagy érdekeinek sérelmét jelenti. A szankció által okozott hátránynak is több fajtája lehet. Okozhat a szankció:

1. vagyoni hátrányt,
2. személyi hátrányt vagy
3. jogi hátrányt.

A közigazgatási jogban leggyakoribbnak a vagyoni hátrány okozását nevezhetjük. Vagyoni hátrányt okoz a közigazgatási jogra jellemző számtalan bírság, amelyet a jogsértőnek kell befizetni. A szankciót alkalmazó közigazgatási szerv számára azonban a hátrányokozás lehetősége nem merül ki a bírságolásban. Vagyoni hátrányt okozó szankció lehet számos olyan tevékenység, amelynek végzés vagy éppen az attól való tartózkodás vagyoni hátrányt okoz. Ilyen lehet egy szabálytalanul működő üzlet vagy üzem működésének korlátozása vagy betiltása, egy megélhetést biztosító tevékenységtől való eltiltás. Például az étterem, az üzlet

bírsághozható vagy bezáratható a fogyasztóvédelmi vagy a közegészségügyi szabályok megsértése esetén. Vagyoni hátrányt okoz, ha a címzettnek saját költségére kell elvégeznie egy cselekményt, illetve azt helyette, de az ő költségére elvégzik, például a birtokháborító köteles az általa jogtalanul felszerelt zárat, kaput, akadályt eltávolítani. Végül vagyoni hátrányt okoz valamely tárgy megsemmisítésének kötelezettsége, ilyen az engedély nélkül felépített építmény elbontása.

A személyi hátrány egyik jellemzője, hogy címzettje csak természetes személy lehet, mert a hátrányokozás e fajtája a személyes szabadságot érinti. Ki kell emelni, hogy a személyi szabadságot érintő közigazgatási jogi szankció minden esetben csak annak korlátozását jelentheti. A személyes szabadság megvonása olyan súlyos hátrányt okoz, hogy ennek elrendelésére csak a bíróságok jogosultak. A személyi hátrány jellemzője még, hogy a vagyoni viszonyokon kívül esik. Személyi hátrányt okoz, ha az intézkedő rendőr a személyazonosságát igazolni képtelen személyt előállítja, vagy ha a footballstadionban rendszeresen rendzavarással magát kitüntető szurkolót eltiltják a sportesemény látogatásától, ez utóbbi hazánkban egyelőre csak elméleti példa. Személyi hátrányt okoz a kötelező védőoltást elmulasztó személy erre történő kötelezése is. Azonban, ha erre bírsághozható határozattal reagál a közigazgatási hatóság, akkor már vagyoni hátrányt okozó szankciót alkalmaz.

A szankció jogi hátrányt is okozhat. Ezekben az esetekben a szankció alkalmazásának következményeként a címzett elveszíti egy jogát. A közlekedési szabályokat súlyosan sértő gépjárművezetőtől például bevonják a gépjárművezetői jogosítványát. Itt is lényeges azonban, hogy a jogvesztés ne érintse a vagyoni viszonyokat. Az előző példánál maradva, a súlyos szabálysértést elkövető gépkocsivezető nem taxisofőr, akinek az alkalmazott szankció a megélhetését tenné lehetetlenné, legalábbis ebben a kereső tevékenységben.

1.6.2. A jogellenes magatartás

A szankció jogellenes magatartásra reagál. Mint láttuk, a hátrány okozása elengedhetetlen feltétele annak, hogy szankcióról beszélhessünk, de nem egyedüli. Hátrányt okozhat a közigazgatás szankció alkalmazása nélkül is, sőt a közigazgatás tevékenységének egyik lényeges jellemzője, hogy törvényesen okozhat hátrányt. Ahhoz, hogy szankcióról beszélhessünk, meg kell valósulni a következő feltételnek is, a jogellenes magatartásnak. Csak abban az esetben beszélhetünk tehát szankcióról, ha a hátrányokozás jogellenes magatartásra reagál.

A szankció tehát feltételezi, hogy a címzett a jogi normába vagy a jogi norma alkalmazásával kibocsátott aktusba foglalt kötelezettségének önként nem tesz eleget. Ezzel megvalósítja a jogellenes magatartást, amelyre a szankció – valójában a szankciót alkalmazó közigazgatási hatóság - azzal a céllal reagál, hogy a jogot érvényesítse miközben hátrányt okoz a jogsértőnek.

A címzett jogellenes magatartását azért kell hangsúlyozni, mert a közigazgatásnak van lehetősége hátrányt okozni önmagában, a címzett jogellenes magatartása nélkül is. A közigazgatás a közérdek érvényesítése során, törvényesen okozhat hátrányt, kárt a jogalanyoknak. Teheti mindezt impériuma birtokában, természetesen szigorúan szabályozott alkotmányos garanciák által korlátozva.

A kisajátítást végző közigazgatási hatóság törvényesen korlátozza a tulajdonjogot és okoz hátrányt, azonban a kisajátítást elrendelő határozat nem szankciót alkalmaz. Hasonló a helyzet az életveszélyessé vált épületet elrendelő bontási határozat esetében is. Ezzel szemben az engedély nélkül felépített épület bontását elrendelő határozat már szankció, mert jogellenes magatartásra reagál. Nem szankció az önkormányzati adóhatóság súlyadó fizetési kötelezettséget megállapító határozata sem, amelyet a gépjárművet megvásárló címzett kap kézhez.

A szankciót következőképpen el kell tudni határolni a címzett számára hátrányos onerózus aktusoktól, amelyek hasonlóan a szankcióhoz hátrányt okoznak, de az aktus nem jogellenes magatartásra reagál. Az onerózus aktus jellemzője lehet, nem minden esetben ugyan, a közigazgatás kártalanítási kötelezettsége is.

1.6.3. A kényszer

Végezetül tartalmi eleme, a harmadik, a szankciónak a kényszer, illetve a kényszer - alkalmazásának - lehetősége. A közigazgatás döntéseinek érvényesítése céljából végső esetben drasztikus eszközökhöz folyamodhat, törvényesen kényszert alkalmazhat. Meg kell jegyeznünk, hogy kényszert a közigazgatás – szintén törvényesen – nem csak a szankcionálással összefüggésben alkalmaz. Ugyanakkor, szankció alkalmazásakor minden esetben jelen van a kényszer vagy annak lehetősége. Sok esetben a közigazgatás akaratának érvényesítéséhez elegendő ennek a lehetőségnek a felmutatása, a kényszer alkalmazásának a kilátásba helyezése. Ekkor a kényszer csak elvont formában van jelen, nem realizálódik.

Lényeges, hogy a közigazgatás állami kényszert alkalmaz és az állami kényszernek mindig törvényesnek kell lennie. Az alkotmányos rend, a jogi szabályozás minden esetben korlátozza az államhatalmat, hogy a hatóságok csak a jog által megengedett esetekben alkalmazhassanak kényszert, illetve az ilyen esetekben a kényszer elszenvedői az esetleges jogsértések ellen jogorvoslással élhessenek a megfelelő fórumokon. A közigazgatást tehát nem csak a jog,

hanem jól működő ellenőrző rendszer is korlátok közé szorítja, a közigazgatás által gyakorolt állami kényszer nem lehet korlátlan.

A közigazgatás által a szankcionálás során alkalmazott kényszer, következésképpen mindig állami és törvényes kényszer. Úgy is fogalmazhatunk, hogy az állami kényszer mindig törvényes kell, hogy legyen, azaz nem lehet korlátlan. Az állami kényszer gyökere, egyben legdrasztikusabb formája a fizikai kényszer.

1.7. A közigazgatási jogi szankciók fajtái

1.7.1. Tételezett szankció, realizált szankció

A szankciókat számos szempont szerint lehet csoportosítani. Első szempontunk szerint azt vizsgáljuk, hogy a szankció hatását hogyan fejt ki. A jogi normák előírási realizálódhatnak szankció alkalmazása nélkül, sőt ez a tipikus. Ehhez képest eltérő a helyzet, ha a jogi norma előírása kifejezetten azért érvényesült, mert szankciót alkalmazott a közigazgatási hatóság éppen annak érvényesítése céljából. Látszólag az első esetben szankció nincs, de ez valóban csak látszólagos.

Ha a jogi norma előírásait szankció alkalmazása nélkül érvényesítik, a szankció csak elvontságában érvényesül, pontosabban elvontan érvényesül. Ezt nevezzük elvont szankciónak. A szankció tulajdonképpen ezekben az esetekben is eléri a kívánt hatást. A szankció érvényesül, azonban anélkül, hogy valamely közigazgatási hatóság a konkrét ügyben azt alkalmazná. A címzettek önkéntes jogkövetésének egyik eredője lehet ugyan a jogtudat, az önkéntesség, azonban számos esetben a jogérvényesítést a kilátásba helyezett szankció eredményezi. Az elvont szankció tehát azt jelenti, hogy a jogi szabályozásban megjelenő szankció, a szankció alkalmazásának a lehetősége megjelenik a jogi szabályozásban és ennek a jogérvényesülésben betöltött szerepe a jogi norma előírásának betartását eredményezi. Az elvont szankciót, mivel a jogi szabályozásnak – minden esetben – része, tételezett szankciónak is nevezzük. Az elvont vagy tételezett szankció általános és elvont, nincs konkrét címzettje. Hatásköri szabály jogosítja fel valamely közigazgatási szerv típust az alkalmazására.

Azokban az esetekben, amikor jog érvényesítésére a szankció tényleges alkalmazásával kerül sor, azaz állami, közigazgatási beavatkozás kényszeríti ki a jogkövetést, konkrét vagy realizált szankcióról beszélünk. A konkrét szankció a jog érvényesítésére irányuló állami tevékenység része. A konkrét szankció konkrét ügghöz és címzetthez, egyedi esethez kötődik, amikor konkrét közigazgatási hatóság egyedi aktussal sújtja szankcióval a jogsértőt, alkalmazva a szankciót kilátásba helyező jogi norma előírásait.

Az elvont és konkrét (illetve tételezett és realizált) szankció megkülönböztetés tulajdonképpen a szankció és a szankció alkalmazásának megkülönböztetésén alapul. Ugyanakkor a szankció e két típusa szorosan összetartozik, egységet alkotnak. A tételes jog szerkezeti elemeként megnevezett tételezett (elvont) szankciónak visszatartó hatása, lélektani hatása van, a jogviszony változása előtt fejt ki a hatását. Hatására a jogalanyok tartózkodnak a jogsértéstől.

A realizált szankció a jogviszony változása után hat, a jogsértő magatartás elkövetését követően, annak következménye. Ez a tényleges, megvalósult állami cselekvés. Természetesen összetartozásukat mi sem bizonyítja jobban, mint az, hogy egy soha nem alkalmazott szankciónak, ami csak a jogszabályban az írott papíron létezik, nincs visszatartó ereje. A – tételezett – szankció visszatartó erejét abból meríti, hogy jogsértés elkövetése esetén a hatóságok következetesen alkalmazzák, realizálják.

1.7.2. A szankció címzettje

Lehet osztályozni a szankciókat annak alapján is, hogy a szankcionáló aktus címzettje kizárólag természetes személy, csak – jogi személyiséggel rendelkező vagy nem rendelkező – szervezet, illetve mind a kettő lehet. A szabálysértési szankcióknál tipikus, hogy csak természetes személyekkel szemben szabhatók ki, hiszen ezek célja a személyes felelősség érvényesítése. Magától értetődik, hogy a közszolgálati jog által a közigazgatási dolgozók felelősségének beállta esetén alkalmazható szankciók is kizárólag természetes személyekkel szemben szabhatók ki. Az egyes szakigazgatási ágazatok szabályainak megsértése esetén kiszabható szankciók között számos olyat találunk, mely kiszabható akár szervezettel, akár személlyel szemben is. Ilyen a környezetvédelem, fogyasztóvédelem, stb. keretében kiszabott bírságok. Természetesen e területeken akadnak olyan tevékenységek is, amelyek folytatása kizárólag valamely szervezeti formában végezhető, amikor is a szankció címzettje értelemszerűen természetes személy nem lehet. Utóbbira példa, hogy a területfejlesztési tanács súlyos vagy ismételt jogszabálysértése esetén a közigazgatási hivatal vezetője felfüggesztheti a tanács működését.

1.7.3. Vagyoni, személyi, jogi hátrány

Korábban érintettük, hogy a szankció által okozott hátrányt különbözőségét. Magától értetődik, hogy a szankciók csoportosíthatók az okozott hátrány alapján is. Következésképpen vagyoni, személyi vagy jogi hátrányt okozó szankciókat különböztetünk meg.

1.7.4. Objektív és szubjektív alapú szankciók

A közigazgatási szankcióknak két fajtáját különböztetjük meg a jogsértő magatartást tanúsító személy tudati állapota, jogsértő magatartásához való viszonyulása alapján. Az elhatárolás alapja egészen pontosan az, hogy szükséges-e vizsgálni az eljárás során a jogsértés elkövetőjének tudati viszonyulását a cselekményéhez. Természetesen erre a kérdésre a jogi szabályozás ad választ. Bizonyos esetekben a jogi norma vizsgálni rendeli, hogy a jogsértő vétkes volt-e vagy sem. Amennyiben a vétkesség feltétele a felelősségre vonásnak és a szankció alkalmazásának, a jogi norma további kérdés eldöntését is előírhatja, nevezetesen a vétkesség szándékosságot vagy gondatlanságot takar. Az ilyen szankciót, tehát amikor alkalmazásához szükséges a jogsértő vétkessége, szubjektív alapú szankciónak nevezzük. A szubjektív szankció esetében gyakori, hogy a gondatlan elkövetést nem, vagy enyhébben rendeli megtorolni a jogi szabályozás, mint a szándékosságot. Ez a helyzet például a köztisztviselők anyagi felelősségénél.

Az objektív alapú szankció esetében, ezzel szemben a jogi szabályozás egyetlen egy feltételt szab a szankció alkalmazásához, ez a jogsértés ténye. A jogi norma megsértése esetén elegendő ennek a ténynek a megállapítása. A jogsértő vétkessége vagy felróhatósága figyelmen kívül kerül. A közigazgatási jog szankcióinak számos, már ismert sajátossága mellett kell említenünk az objektív szankciók alkalmazását. Más jogágakban ritka ugyanis az objektív szankciók tételezése. A büntetőjogot klasszikusan a szubjektív szankciók jellemzik, a

felelősség, a bűnösség megállapítása a büntetőeljárás központi kérdése, jóllehet vannak nyomai az objektív felelősség megjelenésének is. A magánjogban is általánosnak nevezhető a szubjektív szankciók alkalmazása, hiszen az általános szabály szerint, aki bizonyítani tudja, hogy úgy járt el az adott helyzetben, ahogy az elvárható, mentesül a felelősség alól. Természetesen a magánjogban is ismert az objektív felelősség intézménye, hiszen jogsértést nem csupán természetes személy követhet el, de ezzel egy másik stúdium keretében kell megismerkedni.

A közigazgatási jogi szankció funkciója kapcsán már említésre került, hogy az nem csak a felelősségre vonás, hanem a jog érvényesítése. Ennek a kíváncsúnak, t.i. a jog érvényesítésének, a jogsértések kiküszöbölésének felel meg leginkább az objektív szankció. Az objektív szankciók alkalmazása a közigazgatási jog egyik jellegzetessége.

Az objektív szankció tételezése a jogalkalmazás során számos előnnyel szolgál. Szó volt róla, hogy a szankció kiszabásához elegendő a jogsértés tényének megállapítása, nem kell tehát a bizonyítási eljárás során vizsgálni a vétkességet, illetve a felróhatóságot. Ez teszi lehetővé, hogy szervezetekkel szemben is hatékony legyen a jogérvényesítés. Szubjektív alapú szankció tételezése esetén felelősségre vonható személyt kellene találni, például a természetkárosítást megvalósító cég vezetőjét, vagy alkalmazottját. Objektív alapú szankció alkalmazhatósága esetén elegendő a jogsértő személy vagy szervezet kilétének felderítése és a jogsértés megállapítása. Ez a megoldás ugyanakkor kizárja a mérlegelés lehetőségét, annak tolerálását, hogy például gondatlan volt az elkövetés. Az objektív szankciók következőképpen inkább szolgálják a generális prevenciót, míg a szubjektív szankciók a speciálisat.

Végezetül meg kell említeni, hogy az objektív alapú szankciók a közigazgatás jogban az utóbbi évtizedekben nyertek teret. Ezt számos ágazat, például a környezetvédelmi igazgatás fejlődése, jelentőségének növekedése segítette elő. Fejlődésének mozgatórugója a szankció jogérvényesítő funkciójának előtérbe kerülése is.

1.7.5. Anyagi jogi és eljárásjogi szankció

Osztályozhatjuk a közigazgatási jogi szankciókat azon az alapon, hogy mely jogi normák megsértése esetén reagálnak. Ezen osztályozás szerint a szankciók a közigazgatási jogi normák két fajtáját követik, minek megfelelően megkülönböztetünk anyagi jogi szankciókat és eljárásjogi szankciókat. A közigazgatási jog anyagi jogi normáival és az anyagi jog alkalmazása során kiadott aktusokkal ellentétes magatartás esetén a jogi norma anyagi jogi szankciókat helyez kilátásba, ezzel szemben értelemszerűen az alaki jogi normák és az ezek alapján hozott jogalkalmazói döntések megsértésére eljárásjogi szankciók reagálnak.

A szankció e két típusa között gazdagabbnak, szélesebb körűnek anyagi jogi szankciókat nevezhetjük. A közigazgatási anyagi jogi szankcióknak elkülönült nagy csoportját alkotják a szabálysértések. A szabálysértések anyagi jogi szankcióknak minősülnek, melyek egyik csoportját a közigazgatás-ellenes cselekmények, másikat az ún. bagatell bűncselekmények - régen kihágások - alkotják. A szabálysértésekről az 1999. évi LXIX törvény rendelkezik. Tekintettel a közigazgatási jog heterogenitására, a szabályozott életviszonyok változatosságára és az ebből fakadó különbözőségére, további szabálysértésnek minősülő magatartásokat kormányrendelet, illetve az ágazati jogszabályok határoznak meg, illetve a szabálysértések területén jogalkotási jogosultsága a helyi önkormányzatoknak is van.

A közigazgatási anyagi jogi szankciók másik csoportja az úgynevezett speciális anyagi jogi szankciók. Ezek legtipikusabb megjelenési formája a bírság. Gyakorlatilag ahány igazgatási ágazat, annyi speciális ágazati bírság van. Ezért az ágazati bírságok pontos felmérése, számbavétele szinte reménytelen. Példaként néhány bírságfajta a teljesség igénye nélkül:

- állattenyésztési bírság,
- állatvédelmi bírság,
- bányafelügyeleti bírság,
- csatorna bírság,
- egészségügyi bírság,
- egészségvédelmi bírság,
- erdőgazdálkodási bírság,
- erdővédelmi bírság,
- építésfelügyeleti bírság,
- építésügyi bírság,
- fogyasztóvédelmi bírság,
- földhasználati bírság,
- földvédelmi bírság,
- géntechnológiai bírság,
- hajózási bírság,
- halgazdálkodási és halvédelmi bírság,
- hírközlési bírság,
- hulladékgazdálkodási bírság,
- kémiai terhelési bírság,
- környezetvédelmi bírság,
- közterület-felügyeleti bírság,
- közúti közlekedési bírság,
- légi közlekedési bírság,
- légszennyezési bírság,
- minőségvédelmi bírság,
- munkaügyi bírság,
- munkavédelmi bírság,
- növényvédelmi bírság,
- ózonvédelmi bírság,
- örökségvédelmi bírság,
- reklám bírság,
- talajvédelmi bírság,
- üvegházhatású gázok bírság,
- természetvédelmi bírság,
- tűzvédelmi bírság,
- vadgazdálkodási bírság,
- vadvédelmi bírság,
- versenyfelügyeleti bírság,
- veszélyes hulladék bírság,
- vízszennyezési bírság,
- vízügyi bírság.

Sajátos tevékenysége a közigazgatásnak a felügyelet, amely során a felügyeleti szervek egyik leghatékonyabban alkalmazott szankciója a felügyeleti bírság. Felügyeleti bírságot, szinte valamennyi felügyeletet ellátó hatóság kiszabhat. Ehhez rögtön hozzá is kell tennünk, hogy e tekintetben is a sokszínűség a jellemző, mert minden egyes ágazati törvény minden egyes felügyeleti szervet külön bírságfajta kiszabására hatalmazza fel. Felügyeleti bírságot szabhat ki például a fogyasztóvédelem, a hírközlési felügyelet, a bányakapitányság, a munkavédelmi felügyelet vagy a közegészségügyi hatóság. További példák fent.

A speciális anyag jogi szankciók arzenálja természetesen nem merül ki a bírságolásban. Számos egyéb, például eltiltó, helyreállító, korrekciós szankciót alkalmazhatnak, mint egy üzlet bezáratása, tevékenységtől eltiltás vagy csak ezek felfüggesztése, elkobzás, eredeti állapot helyreállítására kötelezés. Ezeket nevezik igazgatási korlátozásoknak is.

Sajátos csoportot alkot a közigazgatási jogi szankciók között a paraadminisztráció, a közvetett közigazgatási szervek által alkalmazott szankciók. A kamarák, köztestületek saját tagjaikkal szemben a különböző szankciókat alkalmazhatnak, például figyelmeztetést, megrovást, vagy pénzbüntetést szabhatnak ki, de a köztestületi szabályok súlyos megsértése akár a tagság köréből történő kizárással is járhat.

Az eljárási szankciókat a közigazgatási jog alaki jogi normái szabályozzák. A számos eljárásjogi szankció közül a legtöbbet a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény határozza meg, illetve itt találhatjuk meg őket összefogottnan. Ezekkel az eljárásjogi szankciókkal próbálják meg rábírní a hatósági eljárás résztvevőit kötelezettségeik teljesítésére. Találunk közöttük vagyoni vonzatút, mint például az eljárási bírság, mellyel sújtható az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője. Személyi hátrányt okoz az elővezettetés azzal szemben, aki az idézésre ismételt, figyelmeztetés ellenére sem jelenik meg, vagy a tárgyalás rendjét zavaró személy kiutasítása a tárgyalásról.

1.7.6 A szankciók funkciójuk szerint

A szankciók csoportosításakor végül, de nem utolsó sorban figyelembe vesszük a szankció rendeltetését, amelyet a jogellenes magatartás által okozott rendellenesség megszüntetésében vagy mérséklésében betölt. Következésképpen a szankciókat funkciójuk szerint is csoportosítjuk.

Kiindulásunk alapja lehet, hogy a jogelmélet a szankciók helyreállító, vagyis reparatív és megtorló, vagyis represszív funkcióját különbözteti meg. Az egyes jogágak, illetve szankciórendszerük abban különbözik egymástól, hogy a reparatív, valamint a represszív szankciók aránya hogyan alakul. Mint szó esett róla, a büntetőjogban jellemző a represszív szankciók alkalmazása, a magánjogban a helyreállító szankciók nagyobb aránya meghatározó. A közigazgatási jog mindkét szankció típusban bővelkedik azzal, hogy szankcióinak tipizálásakor nem csak e két típust nevezzük meg, hanem az alábbi csoportokat:

1. kikényszerítő szankciók
2. eltiltó szankciók
3. korrekciós szankciók
4. reparatív szankciók
5. eredményt korrigáló
6. represszív szankciók

1. A kikényszerítő szankciók célja a jogi normába vagy az egyedi jogalkalmazói aktusba foglalt magatartásszabály tanúsítására bírni a címzettet. Alkalmazásának feltétele tehát, hogy az említett magatartásszabályt a címzett önként még nem teljesítette, de a magatartás még megvalósítható. Kikényszerítő szankciók közé tartoznak a végrehajtási szankciók, melyekről elsősorban a közigazgatási eljárási törvény rendelkezik. Kikényszerítő szankció például a szabályszerű ismételt idézésre figyelmeztetés ellenére meg nem jelenő személy elővezettetése is. Számos példát találunk kikényszerítő szankcióra az anyagi jog területéről is. A növényvédelemről szóló 2000. évi XXXV. törvény és végrehajtási rendelete lehetővé teszi, hogy a jegyző az érintett földhasználót és termelőt a károsítók elleni védekezésre határozattal kötelezze, amennyiben törvényi kötelezettségének önként nem tesznek eleget.

2. Az eltiltó szankciók esetében már megvalósult a jogellenes magatartás, amelynek megszüntetése a szankció alkalmazásának célja. Ebben az esetben feltételezzük, hogy folyamatosan a jogellenes tevékenység, ez már megtörtént, meg nem történtté tenni nem lehet, viszont megszüntetése a jövőre nézve lehetséges. Az eltiltó szankció, következésképpen a jogellenes magatartás, tevékenység abbahagyására kötelez, alkalmazni akkor célszerű, ha más módon a jogellenes magatartás folytatását megakadályozni nem lehet. A települési önkormányzat jegyzője például elrendelheti a fogyasztóvédelmi jogszabályokat megsértő étterem bezárását, eltilthatja az állattartás rendjét szabályozó önkormányzati rendelet szabályait megsértő állampolgárt az állattartástól, elrendelheti a környezetet súlyosan károsító üzem működésének leállítását. Betilthatja az árusítást, ha a termelő növényegészségügyi igazolás hiányában árusít. A határőrség és a vámhatóság megtagadhatja a határátlépést attól a külföldi rendszámú gépjárműtől, amely közúti közlekedésben való részvétel feltételeinek nem felel meg.

3. A korrekciós szankciók alkalmazására akkor kerülhet sor, ha a jogellenes magatartás már megkezdődött és folyamatos, de nem szükséges abbahagyni a jogszerű állapot helyreállításához, elegendő változtatni rajta. Másképp fogalmazva, nincs szükség eltiltó szankció alkalmazására. A korrekciós szankció a jogellenes tevékenység módosítását célozza úgy, hogy megszünteti jogellenes vonásait. Következésképpen feltételként határozhatjuk meg, hogy ebben az esetben nem a tevékenység egésze a jogellenes, hanem csak annak egy, vagy néhány – korrigálható - vonása. Korrekciós szankcióval kényszeríthető ki például, hogy egy egyébként jogszerű tevékenységet csak a megengedett eszközökkel vagy a megfelelő körülmények között végezzenek. Az állatok kíméletéről és védelméről szóló 1998. évi XXVIII. törvény például hatáskört biztosít az állategészségügyi hatóságnak, hogy - állatvédelmi bírság kiszabása helyett vagy azzal egyidejűleg - kötelezze az állattartót a hiányosságok kijavítására, illetve pótlására melynek teljesítése esetén az állattartást folytathatja.

4. A reparatív szankciók célja a helyreállítás. Gyakran találkozunk azzal a jogszabályi fordulattal, hogy „az eredeti állapot helyre kell állítani”. Ez tipikusan reparatív szankcióra utal, amely akkor alkalmazható, ha a jogellenes magatartásnak eredménye van, és ezt az eredményt kell meg nem történtté tenni. Hangsúlyozzuk, hogy csak az eredményt tehető meg nem történtté, a jogellenes magatartás már nem. Valójában a jogellenes magatartást megelőző állapot visszaállítását célozza. Ilyen lehet egy engedély nélkül épített építmény lebontásának elrendelése, a termőföld - engedély nélküli - művelési ágának megváltoztatása előtti állapotba visszahelyezéséről szóló határozat, vagy a jogszabályellenesen létrehozott tárgy elkobzása.

5. Az eredményt korrigáló szankció hasonló a reparatív szankcióhoz, azonban eltér annyiban tőle, hogy nincs szükség a jogellenes magatartás eredményének megsemmisítésére, az eredeti állapot helyreállítására, elegendő a tevékenység eredményének jogellenes vonásait megszüntetni. Következésképpen a jogellenes magatartás eredményeképpen létrejött helyzet, produktum kijavítása a szankció alkalmazásának a célja, mert a megsemmisítésére nincs szükség. Például az építési engedélyben foglaltaktól eltérően felépített építmény lebontásának elrendelésére nincs szükség, elegendő az építési engedély mellékleteként becsatolt tervrajznak megfelelő átalakítás.

6. A represszív szankciók célja a büntetés, a megtorlás. Represszív szankció alkalmazása akkor indokolt, ha sem a jogellenes magatartáson, sem annak eredményén már nem lehet változtatni. Tulajdonképpen ultima ratio, tehát akkor indokolt alkalmazni, ha más típusú szankció alkalmazása nem vezet eredményre, illetve értelmetlen lenne alkalmazni. A büntetés és így a represszív szankció alkalmazásának a célja a megelőzés. Részben annak megelőzése, hogy a jogsértő a jövőben ismételten jogsértést kövessen el (speciális prevenció), részben azért, hogy mások se kövessék el a jogellenes magatartást (generális prevenció). Represszív

szankció kiszabható önmagában és más szankciókkal együtt is. Represszív szankció a bírság, amelyet a közigazgatási hatóságok gyakran más típusú szankciókkal együtt alkalmaznak.

Összefoglalás:

Addig, amíg a jogszerű magatartáshoz pozitív, addig a jogszerűtlen magatartáshoz negatív jogkövetkezmények fűződnek. Ez a jog lényegéből, társadalmi rendeltetéséből következik. A jogellenes magatartások kiküszöbölésének egyik módja a magatartásszabályok be nem tartásához fűződő hátrányos jogkövetkezmények alkalmazása a jogsértőkkel szemben. Ebben játszik szerepet a szankció.

A szankció fogalma meghatározható a jogérvényesítés eszközeként, ugyanakkor a jogi norma – egyik, nevezetesen - harmadik szerkezeti elemeként is. Ez utóbbi álláspont elfogadhatósága függhet attól, hogy elfogadjuk-e magának a minden esetben három szerkezeti elemből (hipotézis, diszpozíció, szankció) álló jogi normának a létjogosultságát. Mindazonáltal a jogi szabályozás minden magatartáshoz – ha nem is közvetlenül, de - következményt fűz.

A közigazgatási szervek hatósági tevékenységük során engedélyeznek, köteleznek, ellenőriznek és szankcionálnak. Szankciót kiszabó tevékenységük során számos jogág szankcióit alkalmazza. Témánk szempontjából legjelentősebbek a közigazgatási jogi szankciók, amelyek e jogág szabályozási rendszerébe tartoznak, a közigazgatási szervek alkotják, valamint alkalmazzák őket.

Az önálló közigazgatási jogi szankció, melynek kialakulása a büntetőjoghoz köthető, ma már önálló csoportját alkotja a szankcióknak, amely heterogenitása következtében maga is több szempontból típusokra osztható.

Sajátosságai fogalmának meghatározásában is megmutatkoznak: a közigazgatási jog normáinak megsértése esetén erre reakcióként a közigazgatási szervek által közhatalom birtokában alkalmazott szankcióként határozhatjuk meg. A közigazgatási szankció fogalmának mélyebb feltárása érdekében részletesen vizsgáljuk annak három fogalmi elemét a hátrányokozást, a kényszert és a jogellenes magatartást.

A közigazgatási jogi szankciókat több szempontból csoportosítjuk. Lényeges különbség van a szankció és a szankció alkalmazása között (tétélezett szankció, realizált szankció). A jogi normák tipizálását követi a jogi norma megsértésekor alkalmazott szankciók megkülönböztetése anyagi jogi és eljárásjogi szankciókra. Utóbbi tekintetében elsősorban a közigazgatási eljárásjog szabályi az irányadóak, amely közigazgatási jogunk egyik kodifikált részterülete. Az anyagi jogi szankciók közül nem foglalkoztunk részletesen a szabálysértésekkel, ellenben számos példát láttunk a közigazgatási jog egyik jellemző szankció fajtájára, a bírságra. A különböző bírságok nagy számának oka szakigazgatási ágak sajátos jogi szabályozása.

Sajátos jellemzője a közigazgatási jognak az objektív alapú szankció, amely már egy másik tipizálás eredménye, és amely innen került át más jogágakba is. Legnagyobb jelentősége talán mégis a közigazgatási jogi szankciók funkciójuk szerinti csoportosításának van.

Ellenőrző kérdések:

1. Milyen jogkövetkezmény fűződhet a jogilag szabályozott magatartásokhoz?
2. Milyen szerepet tölt be a szankció a jogalkalmazásban?
3. Hogyan alakult ki a közigazgatási jogi szankció?
4. Mely jogágak szankcióit alkalmazzák a közigazgatási szervek?
5. Melyek a közigazgatási jogi szankció fogalmi elemei?

6. Milyen típusai ismertek a közigazgatási hátrányokozásnak?
7. Mi a szerepe a jogellenes magatartásnak a szankció megítélésében?
8. Mi a kényszer szerepe a szankcionálás során és milyen formái vannak?
9. Melyek a közigazgatási szankciók csoportosítási lehetőségei és melyek főbb fajtái?
10. Hogyan csoportosíthatók az anyagi jogi szankciók?
11. Melyik a közigazgatási jogra leginkább jellemző tipikus szankció?
12. Mit a különbség objektív és szubjektív szankció között?
13. Funkciójuk szerint milyen szankciókat lehet felsorolni és melyek a jellemzőik?

Terminológiai szótár:

- Szankció
- Joghatás
- Közigazgatási jogi szankció
- Bírság
- Jogellenes magatartás
- Hátrányokozás
- Kényszer
- Tételezett szankció, realizált szankció
- Objektív szankció, szubjektív szankció
- Anyagi jogi szankció, eljárásjogi szankció
- Felügyeleti bírság
- Igazgatási korlátozásoknak
- Kikényszerítő szankciók
- Eltiltó szankciók
- Korrekciós szankciók
- Reparatív szankciók
- Eredményt korrigáló
- Represszív szankciók

LÖVÉTEI ISTVÁN : A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁS

1. A közigazgatási ELJÁRÁSJOG ALAPJAI

1.1. A jogszolgáltatás és eljárásjog

Jogszolgáltatásról akkor beszélünk, ha az arra jogi felhatalmazással rendelkező szerv, vagy személy — hatóság, illetve bíróság — valamely meghatározott személyt vagy valamely szervezetet — jogalanyt — érintő jogi kérdést, jogi helyzetet eldönt. A jogszolgáltatás konkrét személyek, vagy szervezetek — jogalanyok — joga megállapítására, érvényesítésére irányul. A jogszolgáltatást, mint tevékenységet egymással logikai kapcsolatban álló, de egymástól különböző tevékenységekre oszthatjuk, úgy mint

- konkrét jogi kérdés, jogi helyzet eldöntése, megállapítása, amelynek lényege, hogy meg kell állapítani a fennálló jogokat, kötelezettségeket, azok egymáshoz való viszonyát, mértékét, és azokat a további cselekvéseket, amelyek ezekből következnek;
- konkrét jog vagy kötelezettség keletkeztetése, ekkor a jogszabályban meghatározott, az ott foglalt feltételek alapján a konkrét jogalanyt megillető jogról, vagy az jog vagy kötelezettségről születik a döntés;
- konkrét jog, vagy kötelezettség érvényesítése, amely esetben a jogosult a jogszolgáltatáshoz fordult jogának érvényesítéséért, vagy a kötelezettség nem teljesítése miatt a kötelezettség elmulasztása miatti felelősség érvényesítésére irányul a döntés.

Ha a jogszolgáltatásra a felek közötti vita alapján kerül sor, akkor a jogszolgáltatás során a felek a köztük felmerült vitás kérdést akár egyeztetethetik is, és ennek a megegyezésnek az eredményét a jogszolgáltató akár döntésével meg is erősítheti. Ez is jogszolgáltatás.

A jogszolgáltatás klasszikus intézményei a bíróságok, amelyek jogszolgáltató eljárása a per. A jogszolgáltatás legkorábbi formáinak egyike a klasszikus per, amely a feleknek a bíróság előtti vitájára, a vitának a bíró által történő irányítására, illetve azoknak a cselekményeknek a meghatározására és alkalmazására épül, amelyeket a tényállások megállapítására alkalmasnak tartott a bíróság. A bíróságok által történő jogszolgáltatást nevezzük igazságszolgáltatásnak.

Az igazságszolgáltatás mellett a XIX. századtól a közigazgatás is egyre jelentősebb mértékben végez jogszolgáltatást. Ennek oka, hogy a modernizálódó társadalom hatalmas mértékben kitágította a jogok és kötelezettségek lehetőségét, ugyanakkor ugyancsak hatalmas mértékben megnövelte e jogok és kötelezettségek használatának az ellenőrzésére irányuló igényeket. A közigazgatás jogszolgáltató tevékenysége nem a felek közötti vitán alapuló per lefolytatására, hanem a jogszabályokban meghatározott feltételek, követelmények, illetve az ezzel kapcsolatos igények, cselekvések ellenőrzésére irányul. s ennek függvényében dönt a jogokról, illetve a kötelezettségekről. Az eljárásjog, mint sajátos jogterület, jogág az igazságszolgáltatásban a per vitéjére, esetleg per mellőzésével a bíróság döntésére, a közigazgatásban a hatóság tevékenységére, illetve a hatóság és az érintett személy viszonyára, a hatósági döntés kialakítására, és esetleges érvényesítésére vonatkozó jog.

A közigazgatási eljárás szerkezete alapvetően két részből áll:

- a döntés kidolgozásából, és
- a döntés realizálásából, végrehajtásából.

Mind a döntés kidolgozása, mind annak a közigazgatási szervek általi realizálása, végrehajtása: ügyintézés, mint a közigazgatási feladatok ellátása általában. Az ügyintézés első fázisa az ügy keletkezésével indul, és a jogerős közigazgatási döntés meghozataláig tart. A jogerős döntésig tartó ügyintézési folyamat általában szintén két szakaszra osztható:

- az első fokon hozott döntés meghozatalára, amelyben az ügyet intéző hatóság első ízben folytatja le az eljárást, és
- ennek a döntésnek a felettes hatóságok általi felülbírálatát hozó szakaszára, amelyet jogorvoslati szakasznak nevezünk.

Ennek eredménye a jogerős döntés. Mint látni fogjuk azonban, az eljárásjog a jogorvoslatot ennél szélesebben értelmezi, mert a jogorvoslatok közé olyan felülvizsgálatokat is besorol, amely a már jogerős döntés felülvizsgálhatóságát biztosítja. Ezért a döntéshozatali szakasz jogi értelemben végérvényesen csak akkor zárul le, ha már semmilyen jogorvoslatra nincs lehetőség a jog szerint. A végrehajtással azonban nem szükséges megvárni az ilyen értelemben lezáródó döntéshozatalt. Általában a fellebbezési eljárásban hozott jogerős döntés után következhet a végrehajtás. Egyes esetekben a jogorvoslás és a végrehajtás párhuzamosan folyhat, és előfordulhat, hogy a már végrehajtott döntés a jogorvoslat során hibásnak bizonyul. Ebben az esetben a jogorvoslat eredményeként felül kell vizsgálni a végrehajtás következményeit is. Van olyan szabály is, amelynek alapján a közigazgatási hatóság cselekvéséről szóló döntés és annak végrehajtása egybe esik, ez a halaszthatatlan intézkedés.

Magyarországon az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény rendelkezett először általános, felügyeleti típusú eljárásjogról. E törvény igen stabil, a társadalmi viszonyok, és az azokra reagáló jog változásait kiszolgáló törvény volt, amelyet koncepcionálisan csupán néhányszor módosítottak. Még a rendszerváltozás után is viszonylagosan könnyű volt beépíteni a törvénybe a jogállami követelményeket. 1999-ben a közigazgatási rendszer átalakulásával, illetve jogállam intézményeinek következetesebb megvalósításával összhangban a jogpolitika úgy döntött, hogy új eljárásjogi törvény szülessen. Ennek alapján született meg a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény, amely 2005 november 1-én lépett hatályba. A törvénnyel összefüggésben a különböző közigazgatási ágakban intézett hatósági ügyek eljárásait a összhangba kellett hozni az általános eljárásjogi törvénnyel, így jelentős törvény és rendelet módosításra is sor került.

2. A közigazgatási eljárás és eljárásjog általános keretei

2.1. A közigazgatási hatósági eljárás, mint ügyintézés, az eljárási cselekmények

Az eljárás a szélesebb értelemben vett jogszolgáltatáshoz kapcsolódó ügyintézés, amely olyan folyamat, amelyet az ügyintézésben érintettek — hatóságok, ügyfelek, egyéb személyek — eljárási cselekményei visznek előre szakaszból szakaszra. Az ügyintézés végső soron akkor zárul le, amikor megszületik a jogerős döntés, illetve megtörténik ennek végrehajtása. *Az ügyintézés elemei: az ügyintézésben érintett személyek, a személyek által végzett eljárási cselekmények.* Az eljárás személyei általában az ügy intézéséért felelős *hatóságok*, ezen belül az ügyintéző hatóság és a közreműködő szakhatóságok, *az ügyész, az ügyfél*, illetve ügyfelek, illetve az őket képviselő személyek, külföldi ügyfelek esetében a kézbesítési meghatalmazott, az eljárásban egyéb módon közreműködő egyéb személyek: szakértő, tolmács, tanú, ügygondnok, hatósági közvetítő. Az eljárás fontos elemeinek tekinthetők azok a tények, amelyek az eljárásjog szabályai alapján fontos hatással vannak az

ügyintézésre, ezek közül kiemelkednek a határidők, amelyek az eljárás egész folyamatát keretbe foglalják.

Az eljárási cselekmények azok a cselekmények, amelyeket a hatóság vagy az eljárás egyéb szereplői végeznek a jogszerű döntéshozatal érdekében. Ezek lehetnek:

- közvetlenül valamilyen jogi hatást kiváltó eljárási cselekmények,
- közvetett jogi hatású cselekmények, amelyek önmagukban nem érintenek jogokat vagy kötelezettségeket, de további jogok és kötelezettségek feltételeit határozzák meg,
- jogi szempontból közömbös, de az ügyintézésben fontos szerepet játszó cselekmények.

A közvetlenül jogi hatást kiváltó cselekmények a felek jogaira és kötelezettségeire ható cselekmények vagy intézkedések, döntően a hatóság cselekményei, de az ügyfeleket is megilletik olyan cselekmények, amelyek közvetlenül hatnak a hatóságok jogaira és kötelezettségeire, pl., az ügyfél fellebbezése a hatóságnak a fellebbezés határidőben történő megvizsgálására, véleményezésére irányuló kötelezettségét váltja ki, de a legegyszerűbb ilyen ügyféli cselekmény az eljárást megindítását eredményező kérelem.

Közvetett jogi hatású cselekmények tekinthetjük, pl. valamilyen feltétel megállapítását valamilyen további eljárási cselekményre vonatkozóan, amelynek megvalósulása esetén következik be valamilyen jog vagy kötelezettség érintettsége. Példaként lehet említeni azt az esetet, amikor a hatóság felfüggeszti az eljárást azzal a feltétellel, hogy az ügyfél megindítsa azt az eljárást, amelyben olyan kérdést bírál el ennek az eljárásnak a hatósága, amely az eredeti eljárás szempontjából fontos. Más jogok és kötelezettségek nyílnak meg akkor, ha a feltétel teljesül, és mások, ha nem.

A jogi szempontból közömbös cselekmények elsősorban az adatok rögzítésével, nyilvántartások, ügyiratok szerkesztésével, ügyvitellel függenek össze, de ide sorolhatjuk az ügyintéző szakmai konzultációját, illetve a hatóság vezetőjének az ügyintéző számára kiadott, az ügyre vonatkozó utasításait is. A nem joghatású cselekményeket az eljárásjogban meggyökeresedett fogalommal *eljárási reálcselekményeknek* nevezzük.

Az eljárási cselekmények módjáról tágabb vagy szűkebb értelemben beszélhetünk. Tágabb értelemben véve két alapvető formában: írásban vagy szóban jelennek meg. Mivel a szóbeli cselekmények többségét végül is írásban rögzítik, *megállapíthatjuk, hogy az közigazgatási eljárásra az írásbeliség a jellemző*. Az eljárás írásbeliségéről beszélhetünk azért is, mert a hatóság általában iratok alapján dönt. A döntés és annak közlése is majdnem mindig írásos formát ölt. A szóbeli intézkedés csak kivételes.

A közigazgatási szerv ezeket általában köteles cselekményeit írásban elvégezni, vagy legalább írásban (jegyzőkönyvben, feljegyzésben, az ügyiraton) rögzíteni. Az ügyfél viszont nyilatkozatait, eljárási cselekményeit általában választása szerint akár szóban, akár írásban megteheti, elvégezheti, a speciális eljárási szabályok azonban mind gyakrabban követelik meg, hogy az ügyfél beadványát írásban, formanyomtatvány kitöltésével terjessze elő. Az eljárás többi szereplőjénél ebből a szempontból változatosságot figyelhetünk meg: a tanú vallomása szóbeli; a szakértő véleményét szóban vagy írásban adhatja meg, a tolmács szóban tolmácsol. Az közigazgatási eljárásban tehát a szóbeliségnek is tág tere van.

Az eljárási cselekmények szűkebb értelemben vett módja az a jog által meghatározott forma (alakszerűség), amelyben egyes írásbeli cselekményeknek meg kell jelenniük. A

hatóság legfontosabb eljárási cselekményei, — pl. a határozat, a hatósági bizonyítvány, a hatósági igazolvány, a hatósági nyilvántartás — szigorú alakszerűségekhez vannak kötve. Ilyen alakszerűségek biztosítják a jegyzőkönyv hitelességét is. Egyes szóbeli cselekményeknél is vannak kötelező alakszerűségek. Gondoljunk a tárgyalás vezetésének, a tanú meghallgatásának a szabályaira, vagy például az anyakönyvvezetőnek a házasságkötésnél használt szóbeli formulájára.

2.2. A hatóság eljárási cselekményei

2.2.1. *Döntések és intézkedések*

A hatóság — közvetett vagy közvetlen — *joghatású cselekményeit döntéseknek, illetve intézkedéseknek nevezzük.* A hatóság az ügy szempontjából lényeges eljárási kérdésekben az eljárás folyamán dönt, ezek a döntések vagy saját további eljárására, vagy az eljárás más személyeinek, elsősorban az ügyfeleknek a jogaira meghatározó hatásúak. Ide sorolhatjuk azokat a döntéseket is, amelyek az eljárás során valamilyen felelősség érvényesítésére irányulnak. A hatóság nemcsak dönt, hanem intézkedéssel *szerez érvényt döntéseinek,* az eljárásban szereplő feleket közvetlenül rászoríthatja egyes eljárási kötelezettségek teljesítésére, jogsértő magatartások abbahagyására, illetve a hatóság cselekményeinek tűrésére. Az eljárási intézkedések általában szóbeliek. Eljárási intézkedés például az elővezetés, a tárgyalás rendjének fenntartása érdekében alkalmazott rendreutasítás és kiutasítás vagy például a rendőrség közreműködése a végrehajtás foganatosításában.

2.2.2. *Reálcselekmények*

Eljárást szervező reálcselekmények, pl. az eljárás folyamatosságának biztosítása, rendjének meghatározása. *A tájékoztató cselekmények* körébe sorolható az eljárásban szereplő személyek figyelmeztetése jogaikra és kötelességeikre, tájékoztatás a jogszabályokról, cselekményeik következményeiről. *A tudati cselekmények* között említhetjük meg a tárgyi bizonyítékok, a hatósági ellenőrzés során a munkafolyamatok, tevékenységek értékelését, a jogszabályok értelmezését. *Közlésre irányuló cselekmények,* pl. az érdemi határozat kihirdetése, távközlési eszközzel, közszemlére tétellel való közlése. *Regisztratív cselekménynek* nevezzük pl. a jegyzőkönyvvezetést, hangfelvétel rögzítését... stb.

2.2.3. *Az ügyfél eljárási cselekményei*

Az ügyfél nyilatkozatai. Az akaratnyilatkozatok többnyire kérelemként jelennek meg: a hatóság valamit tegyen (pl. rendeljen el bizonyítást), vagy ne tegyen (pl. függessze fel a végrehajtást). A jogi hatás eléréséhez egyes esetekben – a kérelem tartalmától függően – a jogszabály erejénél fogva az ügyfél egyoldalú nyilatkozata (kérelme) is elég: az ügyfél akaratnyilatkozata indítja meg az alap-, a jogorvoslati vagy a végrehajtási eljárást. Máskor az is szükséges, hogy a kérelmének a hatóság helyt adjon. A hatóság például az ügyfélnek az ügyintéző kizárására irányuló kérelmét – ha nem áll fenn abszolút kizárási ok – mérlegelés után teljesítheti, de el is utasíthatja. *A ténybeli nyilatkozatok* körében az ügyfél a tényállás megállapításához ad információkat a hatóságnak. Valamely tény fennállását, nem tudását állíthatja, a hatóság vagy mások által állított tényt beismerheti vagy tagadhatja. Az ügyfél ténybeli nyilatkozatának közvetlen jogi hatása ritkán van. *A jogi nyilatkozatok* esetében arról van szó, hogy az ügyfelek gyakran tesznek jogi tartalmú nyilatkozatokat is, jogszabályokra

hivatkoznak, az ügy jogi vonatkozásait fejtegetik. Bár az ilyen nyilatkozatoknak jogi hatása nincs, mert a jog alkalmazása a hatóság joga és kötelessége, mégis elősegíthetik a döntések jogi megalapozottságát.

A hatósági eljárásban az ügyfél nem csak nyilatkozatokat tesz, hanem azoktól jól megkülönböztethető *reálcselekményeket* is végez. Így: kérdéseket tesz fel a hatóságnak, a tanúnak, szakértőnek; válaszol a neki feltett kérdésekre; megfigyeli és észleli a hatóság és mások eljárási cselekményeit, nyilatkozatait, az okiratokat, tárgyi bizonyítékokat; megtekinti az ügy iratait; megfigyeléseiből következtetéseket von le; maga is bemutat bizonyítékokat, iratokat. Az ügyfél reálcselekményeinek csak közvetett jogi hatásai lehetnek. Némely ilyen cselekmény (pl. irat bemutatásának elmulasztása) közvetlen hatást válthat ki, pl. az eljárás megszüntetését okozhatja.

2.2.4. A hatóság hibás eljárási cselekményeiért való felelősség

Ha kötelezettségeinek a hatóság nem, vagy hibásan tesz eleget, természetesen korrigálhatja. Erre az ügyfél fel is hívhatja a hatóság figyelmét. A hatóság hibás cselekményeinek leggyakoribb közvetett hatása az, *hogy érvénytelenségre vezet, megalapozza a jogorvoslati kérelmet, emiatt az eljárást megsemmisíthetik, vagy ilyen hiba következményeként kiadott határozatot megváltoztatják*. További következmény, hogy ha a hibás cselekmény miatt az ügyfél kárt szenved, a közigazgatás ezért kártérítési felelősséggel tartozik. Ez a kártérítés a polgári jog megfelelő szabályai alapján, bírósági eljárásban, perben ítélt meg.

2.2.5. Az ügyfél hibás eljárási cselekményeinek következményei

Az ügyfél eljárási cselekményeit a hatóság ellenőrzése mellett végzi. Az ügyfél saját hibás cselekményeit — a jóhiszemű eljárásvitel elvének tiszteletben tartása mellett — az érdemi határozat jogerőre emelkedéséig általában kijavíthatja, kiegészítheti, módosíthatja, visszavonhatja, azokat újból elvégezheti, az elmulasztott cselekményeket igazolási kérelemmel együtt pótolhatja stb. Még rosszhiszemű nyilatkozatának következményeit is elháríthatja, ha tényállításának valótlanosságát időben feltárja. Az ügyfél hibás cselekményei elsősorban saját helyzetének nehezítésével járnak, rosszhiszeműsége azonban szintén érvénytelenségre, megsemmisítésre, és ezzel együtt jogvesztésre vezethet. A rosszhiszeműsége esetében további felelősséggel is tartozik — lásd később.

2.2.6. Hatóság—ügyfél viszony, kapcsolat az eljárási cselekmények alapján, a hibás eljárási cselekmények

A közigazgatási hatósági eljárásban a hatóság általában nem jogvita módon dönt. Szokták mondani, hogy a közigazgatási eljárásban a közigazgatási szerv *egyedül magában* az igazságszolgáltatás bírójának és ügyészének, adott esetben a nyomozati hatóságának a szerepét. Ez különösen fontossá teszi a hatóság–ügyfél kapcsolat, viszony kiegyensúlyozott rendezését, az ennek megfelelő intézmények kialakítását. Ennek alapja a hatóság és ügyfél egymással szembeni eljárásjogi felelőssége. Ezzel összefüggésben az eljárásra két általános követelmény hat: a célszerű ügyintézés, a közigazgatási feladatok ellátásának hatékonysága

egyrésről, az érintett jogok méltányos védelme másrésről. A két követelmény kiegyensúlyozott aránya biztosítja a megfelelő eljárást.

A közigazgatási eljárás alapvetően a nyomozati elvre épül, ezért az írásbeliség a hatóság és a felek közötti kapcsolattartás, kommunikáció módja. Ez alól kivétel az olyan eljárás, ahol a felek személyes meghallgatása, a hatóság előtti közvetlen közreműködése szükséges. Ezek elsősorban a bizonyítási eljáráshoz kötődnek, pl. tanúvallomás, szemle, a szakértő meghallgatása...stb. Annak sincs akadálya, hogy egyes kérdésekben távbeszélőn keresztül történjen a hatóság és felek kommunikációja, ez az esetek többségében egyszerű, közvetlen jogkövetkezmények nélküli reálcselekmény. Kivételesen azonban a távbeszélőn keresztül történő közlés is lehet közvetlen joghatású cselekmény, pl. határozat távbeszélőn keresztül történő közlése. A hatóság azonban az általános szabály szerint az eljárás során készült, a felek számára közölni kívánt iratokat kézbesítés útján közli.

A hatóság döntésére vonatkozó eljárási szabályok részletezik a döntésnek az érintettekkel való közlési módjait, kiemelve a kézbesítés kérdését. Más olyan hatósági cselekmények esetében, amelyekről pl. értesítési kötelezettséget ír elő a jog, ilyen részletes szabályok az eljárásjogban nincsenek, ezért elsősorban az általános postai szabályok az irányadók, de annak sincs elvi akadálya, hogy — különösen az ügyfelek jogait érintő garanciális esetekben — a döntés közlésére vonatkozó szabályokat kiterjesztve alkalmazza a hatóság.

Napjaink technikai fejlődése lehetővé tette a hatóság-ügyfél kapcsolat elektronikus eszközökkel való megvalósíthatóságát. Az eljárási jog tehát tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek az elektronikus dokumentumok kölcsönös alkalmazására vonatkoznak, amelyek esetén a hatóság és az ügyfél számítástechnikai eszközei egymás adatvégállomásaiként működhetnek. Az ilyen elektronikus dokumentumok alkalmazásának alapfeltétele az adatbiztonság, illetve ezzel összefüggésben az ügyfél és a hatóság egyértelmű, elektronikusan biztosítható azonosíthatósága. Eljárásjogunk ennek alapfeltételeit meghatározza, szélesebb körű alkalmazása azonban további komoly jogi és technikai fejlesztést igényel, elsősorban pedig azon ügýtípusoknak az egyedi szabályozását, ahol ilyen hatóság-ügyfél kapcsolat reálisan létrejöhet.

A hatósági eljárás klasszikus elve szerint ha a hatóság és a felek nem azonos anyanyelvűek, akkor az anyanyelv használata megilleti az érintett személyt, és a hatóságnak kell gondoskodni arról, hogy a hatóság számára az anyanyelven való eljárási cselekmény érthetővé váljon. Kivételesen okiratok esetében a jog megkövetelte korábban is, hogy annak hiteles magyar fordításáról az ügyfél gondoskodjon. A nemzetközi kapcsolatok kitágulása, a nem magyar anyanyelvű felek korábban nem tapasztalt tömeges megjelenése, illetve a nemzetiségi kisebbségi jogok fokozottabb figyelembe vétele, az anyanyelv használatának és a hatósággal való érintkezés nyelvének jogi szabályait differenciáltabbá tette. Így adott esetben a hatóság nem magyar nyelven is intézhet ügyet, illetve már nem minden ügyben igaz, hogy a nem magyar nyelvet, mint anyanyelvet használó ügyfél esetében a megértés feltételeiről a hatóságnak kell gondoskodnia.

3. A Közigazgatási eljárási törvény alapvető rendelkezései

3.1. A közigazgatási hatósági ügy jogi fogalma, a Ket. hatálya

Alapvető fontosságú, hogy az eljárásjogi szabályok a lehető legpontosabban határozzák meg a közigazgatási hatósági ügy fogalmát, tartalmát. A közigazgatási hatósági ügy fogalmát a Ket. hatályára vonatkozó rendelkezések tartalmazzák. A Ket. felsorolja a közigazgatás cselekvése körébe sorolható, hatóságinak tekintett tevékenységeket, amelyekkel kapcsolatos az ügyintézés, meghatározza, hogy az adott tevékenységet ellátása szempontjából mely szervek, szervezetek, személyek minősülnek hatóságoknak, meghatározza, hogy a hatóságok által ellátandó ügyintézés során ki tekinthető ügyfélnek. Ennek alapján közigazgatási hatósági ügyről akkor van szó, ha a törvényi fogalomnak megfelelő hatóságok, a törvényi fogalomnak megfelelő ügyfelekkel kapcsolatosan, a törvényben meghatározott tevékenységre irányuló ügyintézését végeznék.

3.2. A közigazgatási hatóságok

Közigazgatási hatóságok az államigazgatási szervek, a helyi önkormányzat képviselő-testülete, vagy annak szervei, a főjegyző, jegyző (körjegyző), a képviselő-testület hivatalának ügyintézője, a megyei jogú város kerületi hivatalának vezetője, a hatósági igazgatási társulás, a nem közigazgatási feladat ellátására létrehozott egyéb szervezet, köztestület vagy személy, ha rendelkeznek jogszabályban az ügy intézésére adott hatáskörrel.

Az államigazgatás szervei valamennyien részei az államháztartási rendszernek, költségvetéssel rendelkeznek, feladataikat jogszabály vagy alapító okirat rögzíti:

- a kormány,
- a kormánynak alárendelt, illetve a kormány hierarchikus irányítása alá tartozó központi igazgatási szervek, függetlenül attól, hogy azokat törvényben a parlament, vagy a kormány alapította valamely állami feladat ellátására,
- a parlament által alapított, törvényben államigazgatási szervnek minősített olyan szervezetek, amelyek nem tartoznak a kormány, vagy a kormány alárendeltségébe tartozó más központi közigazgatási szerv hierarchikus alárendeltségébe — autonóm jogállású központi államigazgatási szervek,
- a központi államigazgatási szervek hierarchikus alárendeltségébe tartozó dekoncentrált szervek.

Az önkormányzati szerveket illetően arra kell utalnunk, hogy az önkormányzati törvény szerint a képviselőtestület — a törvény keretei között — maga határozza meg szervezetét, ezért teljes pontossággal általában nem lehet meghatározni melyek azok az önkormányzati szervek, amelyek hatóságként járhatnak el, általában a képviselőtestület bizottsága, polgármester vagy helyettese, ügyintézőként pedig a polgármesteri hivatal. Az önkormányzati törvény alapján az *önkormányzat egyes tisztségviselői — elsősorban a jegyző, — ügyintézői államigazgatási feladatokat is elláthatnak*, vagyis olyanokat, amelyek elvben valamelyik államigazgatási szakágazathoz tartoznak, és ennek a szakágazatnak az államigazgatási szervei járnának el, ha törvény vagy kormányrendelet nem ruházná át az adott tevékenységet valamelyik önkormányzati tisztségviselőre. A Ket. továbbá közigazgatási ügynek minősíti, ha *köztestületi vagy más szervezet tagfelvételtől dönt, vagy a tagsági nyilvántartásból törli tagját és valamely tevékenység gyakorlásához szükséges a nyilvántartásba vétel*. Ezzel az ilyen köztestületet vagy szervezetet a tagfelvételi vagy a

tagság megszüntetésére irányuló döntés szempontjából közigazgatási szervnek minősíti. Pl. orvosi, ügyvédi, mérnöki kamarák...stb.

3.3. Az ügyfél

A személyek

Az ügyfél az a természetes vagy jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek (amelynek) jogát, jogos érdekét vagy jogi helyzetét az ügy érinti, akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire (amelyre) nézve – tulajdonát, jogait és vagyontárgyait is ideértve – a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz.

Az ügyfelek zöme természetes személy. A természetes személyek az élve megszületett emberek, akik fogantatásuktól halálukig jogképesek, jogaik és kötelezettségeik lehetnek. A természetes személyek nagykorúságuk esetén cselekvőképeseek, ami azt jelenti, hogy önálló cselekvésükkel gyakorolhatják jogait, teljesíteniük kell kötelezettségeiket, jogokat szerezhetnek, kötelezettségeket vállalhatnak, jogokról lemondhatnak. Kötelezettségeikről ellenben nem mondhatnak le, mert a kötelezettség másokkal, illetve — épp a közigazgatási ügyekben — az egész társadalmat képviselő állammal szemben áll fenn, s ezért a kötelezettségeiktől való megszabaduláshoz a jogosult beleegyezése szükséges. Vannak nagykorúak, akik cselekvőképtelenek, vagy korlátozottan cselekvőképeseek. Ez akkor következik be, ha ideiglenesen a gyámhatóság, tartósan a bíróság valakit gondnokság alá helyez, mert ügyeik viteléhez szükséges belátási képességük hiányzik, vagy korlátozott. A gondnokság alá helyezett személyek jogaikat a gondnok, illetve a gyámhatóság révén gyakorolhatják. A kiskorúak ex lege cselekvőképtelenek a 14. életévük betöltéséig, ettől kezdve korlátozottan cselekvőképeseek. A kiskorúak törvényes képviselője a szülő, ha nincs szülő, vagy a szülői felügyeleti jog szünetel, vagy bírósági ítélet alapján megszűnt, akkor a gyám.

Az eljárási képesség fogalma azt fejezi ki, hogy a természetes személy a közigazgatási ügyekben eljárhat. Az eljárási képességet a Ket. a polgári jogi cselekvőképességre vezeti vissza, azaz az a személy, aki a polgári jog alapján cselekvőképese, a közigazgatási eljárásjog szerint rendelkezik eljárási képességgel. A korlátozottan cselekvőképese személy jogszabályban meghatározott esetben, illetve a bíróság a cselekvőképesség korlátozottsága miatti gondnokság alá helyezést elrendelő ítéletében meghatározottak szerint rendelkezik eljárási képességgel. A kiskorúak esetében jogszabály meghatározhatja, hogy mely közigazgatási ügyekben, tehet a kiskorú érvényes jognyilatkozatot, azaz mely ügyekben rendelkezhet eljárási képességgel. Ha a hatóság megállapítja, hogy az ügyfélnek nincs eljárási képessége, az ügyfél törvényes képviselőjét vonja be az eljárásba. Ha éppen nincs törvényes képviselő, a hatóság gondoskodik ügygondnoki képviselőről.

A Ket. alapján a szervezetek is lehetnek ügyfelek. A szervezet fogalmát hétköznapi értelemben használjuk. A szervezetekre vonatkozó speciális jogi fogalom a jogi személyiség fogalma. A jogi személy olyan szervezet, amely a jogok és a kötelezettségek szempontjából önálló jogalannak tekintjük. A nem jogi személy szervezetek az eljárásban úgy szerepelhetnek, mintha jogi személyek lennének. A szervezetek az eljárásban képviselők után vesznek részt. A szervezet nevében eljáró képviselő a szervezeti tevékenységgel összefüggő, hatósági eljárásokban a szervezetnek szerezhetnek eljárási jogokat vagy kötelezettségeket akkor is, ha a jogok vagy a kötelezettségek eredménye végső soron a szervezet tagjait fogják megilletni, vagy terhelni.

A személyek eljárásban való érintettsége

A természetes személy vagy a szervezet akkor válik egy eljárásban ügyfélé, ha a hatóság által végzett hatósági tevékenység a jogát, jogos érdekét vagy jogi helyzetét érinti, ha hatósági ellenőrzés alá vonják, vagy a hatósági nyilvántartásban szereplő adat rá vonatkozik. *A személy vagy szervezet joga* megfogalmazás *alanyi jogra utal*, azaz olyan jogra, amellyel a személy vagy a szervezet rendelkezik, azt érvényesítheti, de akár le is mondhat az érvényesítéséről. *A jogos érdek* fogalmát arra az esetre vonatkoztathatjuk, amikor a személy vagy a szervezet nem rendelkezik alanyi joggal, de valamilyen jogszerzés, vagy jogi helyzet rendezése következhet be, s ez érdeket a személynek vagy a szervezetnek. Lehetséges az is, hogy az eljárásban meghozandó döntés valamilyen más, nem az adott eljárásban realizálódó jogszerzéshez vagy kötelezettség változtatáshoz nyitja meg az utat. Az érdeknek jogosnak kell lennie, azaz a jog valamilyen értelemben el kell ismerje az adott érdek jogosságát. Végül az is lehet ügyfél, akinek a közigazgatási *ügy jogi helyzetét* érinti. A jogi helyzet egy fennálló, jogilag minősített állapot, amelyet a hatóság tevékenysége érinti.

A létesítmény engedélyezése, illetve valamely tevékenység engedélyezése körében a létesítmény, illetve a tevékenység *hatásterületén* lévő ingatlan tulajdonosa, illetve használója az engedélyezési eljárásban ügyfél azzal, hogy ezt jogszabály speciális esetben kizárhatja. *A hatásterület* az ország területén fekvő, jogszabályban meghatározott módon megállapított földrajzi terület, amelyre a tervezett létesítmény vagy tevékenység rendes üzemvitel mellett, folyamatosan vagy rendszeresen számottevő mértékű hátrányos fizikai hatást (pl. árnyékolást, zajterhelést, légszennyezést) gyakorol. Az egyes ügyekre vonatkozó speciális szabályok tartalmazhatnak erre vonatkozó rendelkezéseket, ennek hiányában a hatóság az adott létesítmény, tevékenység jellegének, tartalmának mérlegelésével dönthet a hatásterületről, és ezzel közvetve az ingatlantulajdonosok és használók ügyfélképeességéről az adott ügyekben. Az érdekképviselési és a társadalmi szervezetek speciális ügyekben, külön törvény alapján lehetnek ügyfelek. A magyar jogrendszer a közérdek érvényesítését, és speciálisan az alapvető jogok védelmét elismert feladatként ellátó civilszervezeteket felruházta a tevékenységük körébe tartozó ügyekben ügyféli jogállással. .

Ugyancsak speciális ügyféli jogot ad a Ket. olyan hatóságoknak, amelyek feladatai kapcsolatosak az adott üggyel, de amelyek az adott ügyben nem ügyintéző-, vagy közreműködő szakhatóságok. Ha más ügyekben hatósági jogkörrel rendelkező közigazgatási szervek feladatai kapcsolatosak az üggyel, akkor ügyfélként léphetnek fel az ügyintézésben.

Jogutódlás az eljárásban

Jogutódlásnak nevezzük, ha a jogosult (kötelezett) joga (kötelezettsége) másra száll át. Azt akinek a jogai (kötelezettségei) átszállnak *jogelődnek*, akire átszállnak *jogutódnak* nevezzük. A jogutódlás bekövetkezhet a jogelőd személye miatt: ha a természetes személy meghal, és a jogutódjára öröklés címén szállnak át a jogok és kötelezettségek, jog személy esetében a jogi személy úgy szűnik meg, hogy van jogutódja, ezt vagy jogszabály, vagy szerződés, esetleg bíróság ítélete állapítja meg. Jogutódlás bekövetkezhet akkor is, ha a jogelőd nem hal meg, nem szűnik meg, csak a jogok vagy a kötelezettségek szállnak át a jogutódra, amely eset bekövetkezhet megállapodás, hatósági, bírósági ítélet alapján. A közigazgatási hatósági eljárás mindig adott ügyfélre, ügyfelekre vonatkozik, előfordulhat azonban, hogy megszűnik az, az ok, vagy körülmény, amely megalapozta, hogy a személy ügyfélé váljon egy hatósági eljárásban. Lehetséges-e jogilag az ügyféli jogok átszállása, azaz a közigazgatási eljárásban a jogutódlás: egy folyamatban lévő eljárásban az ügyintézés

folyamata alatt lehet-e az ügyféli helyzetben jogutódlás, illetve a már lezárt ügyben, amelyben megszületett a jogerős döntés, a döntésben megállapított jogok vagy kötelezettségek átszállhatnak-e a jogelőd ügyféltől másra? Ez utóbbi esetben arról van szó, hogy a jog érvényesíthetősége fennáll, de még nem érvényesítették, a kötelezettség fennáll, de még nem hajtották végre, azaz jogutódlás révén érvényesítheti-e más a közigazgatási döntésben meghatározott jogot, mint az eredeti ügyfél, illetve végre kell-e hajtsa más a kötelezettségben foglaltakat, felelős-e más a végrehajtásért, mint az eredeti ügyfél.

A Ket. rendelkezése szerint, ha az ügy jellege nem zárja ki, a hivatalból indított vagy folytatott eljárásban a kieső ügyfél helyébe annak polgári jog szerinti jogutódja lép, ilyen esetben, a jogerős határozatban megállapított kötelezettség vagy jogosultság a jogutódot terheli, illetve illeti meg. Ha az eljárás a jogelőd kérelmére indult meg, a jogutódlás megállapítását a jogutódnak kérnie kell a hatóságtól, ha viszont a hatóság jogerős határozattal kötelezettséget állapított meg, a jogutódnak ezt teljesítenie kell, de a teljesítésre vonatkozó határidőt — indokolt esetben — meghosszabbítja.

Ha az ügyfélnek nincs jogutódja, de már az ügyfél sincs és a hatóság az ügyfelet terhelő olyan kötelezettséget állapított meg, amelynek lényege jogszabálysértő, közérdeket sértő vagy veszélyeztető állapot megszüntetése, akkor nincs olyan személy akinek e kötelezettséget teljesítenie kellene. A Ket. erre az esetre előírja, hogy a hatóság maga intézkedjen az ilyen állapot megszüntetéséről. Ebben az esetben azt is lehetne mondani, hogy a jogutód maga a hatóság.

3.4. Hatósági ügy a Ket. szerint

Közigazgatási hatósági ügy minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy kötelezést állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet, vagy hatósági ellenőrzést végez, továbbá a tevékenység gyakorlásához szükséges nyilvántartásba vétel és a nyilvántartásból való törlés – a fegyelmi és etikai ügyek kivételével – ha törvény valamely tevékenység végzését vagy valamely foglalkozás gyakorlását köztestületi vagy más szervezeti tagsághoz köti.

A szorosabb, és a szó eredeti értelmében a jogszolgáltató döntés a felek jogainak és kötelezettségeinek megállapítását jelenti. Abban az esetben, amikor a hatóság adatokat, jogokat vesz nyilvántartásba, illetve közhiteles dokumentumokat állít ki, maguk a jogok és kötelezettségek nem változnak, de a hatóság tevékenysége ezeket a jogokat vagy kötelezettségeket valamilyen értelemben mégis érinti, akár úgy, hogy az ilyen nyilvántartásba vétel, vagy igazolás a további megszerzés vagy kötelezettség megállapítás alapja, feltétele, akár úgy, hogy személyiségi jogokat érint.

A hatóság ellenőrző tevékenysége során a hatóság a dolgok állapotáról, jogszabályok betartásáról győződik meg, és a jogokról, kötelezettségekről legfeljebb az ellenőrzés eredményeként születhet döntés. Az eljárás során azonban, az ellenőrzés érdekében számos jogról vagy kötelezettségről dönthet a hatóság, pl. kérheti az iratokat, dokumentumokat, helyiségekbe beléphet...stb. A hatósági ellenőrzés az esetek döntő többségében a későbbi kötelezettséget megállapító döntés feltétele, tudniillik akkor, ha a hatóság az ellenőrzés során kötelezettség szegést állapít meg, és ennek következményeként, pl. bírságot szab ki. Az ellenőrzés lefolytatása azonban, mint eljárási cselekménysorozat közvetlenül és érinti az ellenőrzöttek jogait és kötelezettségeit (lásd a hatósági ellenőrzés szabályait).

Sajátos rendelkezése a Ket.-nek, amely szerint, ha valamilyen tevékenység ellátásának jogi feltétele valamilyen köztestületi vagy más szervezeti tagság, akkor a tagság nyilvántartásba vétele, vagy a nyilvántartásból törlése közigazgatási hatósági eljárást megalapozó tevékenység. Ebben az esetben a döntés valódi jogokról és kötelezettségekről történik, nevezetesen a tagsági nyilvántartáson keresztül a tevékenység gyakorlásának jogáról és kötelezettségeiről. Mivel az ilyen tagságról általában nem közigazgatási szervezetek döntenek, e szabály alapján nem közigazgatási szervezetek adott tevékenysége mégis közigazgatási hatósági eljárás, az ilyen szervezeteket ezért nevezhetjük *quasi hatóságoknak* ebben a vonatkozásban.

3.5. Az általános és a speciális jogszabályok viszonya

A közigazgatási hatósági eljárásjog általános jellemzésénél kifejtettük, hogy az általános eljárásjogi szabályok mellett a konkrét ügytípusokra vonatkozó közigazgatási jogok szükségszerűen tartalmazzanak eljárásjogi rendelkezéseket. Ideális az lenne, ha a Ket., mint az általános szabályokat tartalmazó törvény minden közigazgatási eljárásra egyaránt vonatkozna, azaz a Ket. általános szabályai minden közigazgatási hatósági ügyfajtára vonatkozó ügyintézésnél érvényesülnének. Az ilyen értelemben vett általános eljárásjogi törvény megalkothatósága a közigazgatási jogtudományban régi, és mind a mai napig elvileg nem lezárt viták tárgya. A Ket. nem ilyen törvény, mégpedig többszörösen sem az. Egyrészt vannak olyan közigazgatási hatósági ügyek, amelyekben a Ket. alkalmazása szóba sem jöhet, ezekben az eljárásokra többnyire van saját eljárásjogi jogszabály. Másrészt vannak olyan eljárásfajták, amelyekben a Ket. alkalmazható, illetve alkalmazandó, de csak másodlagosan, vagyis az ilyen eljárásokban a Ket. az adott eljárásfajtára vonatkozó jogszabály melletti szubszidiárius jogszabály. Harmadrészt a Ket. mellett a speciális jogszabályok a másodlagosak, szubszidiáriusak.

Négy ügyfajta esetében a Ket. általános szabályait nem alkalmazzuk.

A szabálysértési eljárásban a hatóság, a szabálysértésért való felelősséget állapítja meg, és szabja ki a törvényben meghatározott büntetést. A szabálysértési ügyekben a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény, második része határozza meg az eljárást.

Az állampolgársági ügyekben a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény szerint a helyi önkormányzat polgármestere, a belügyminiszter és a, Köztársasági Elnök jár el. Egyes döntési jogot a belügyminiszter gyakorol, erre vonatkozik a Ket. kizáró szabálya.

A területszervezési ügyek a közigazgatási területi egységek közötti területátcsatolásra, község alakításra, egyesítésre, várossá, megyei várossá nyilvánításra vonatkozó döntés előkészítése, meghozatala.

A választásokra és a népszavazás előkészítésére és lebonyolításával kapcsolatos ügyek, amelyekben egyébként a Belügyminisztérium, illetve az önkormányzatok, illetve az e célra létrehozott választási szervek járnak el.

Ügyfajták, amelyekben a Ket. szubszidiárius jogszabály

A jogforrási rendszer szabályaival összhangban a Ket. szubszidiárius jogszabály az Unió közvetlenül alkalmazandó joga, vagy nemzetközi szerződések viszonyában, mert, ha a Ket. hatálya alá tartozó ügyben az Unió közvetlenül alkalmazandó jogi aktusa vagy nemzetközi szerződés eljárási szabályt határoz meg, a Ket. rendelkezései az ott szabályozott kérdésben nem alkalmazhatók. Egyes ügyfajtákban a Ket.-et csak akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajtára vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapítanak meg. Ezekben az

ügyfajtákban az eljárásra tehát elsősorban speciális, az adott ügyfajta vonatkozó törvények határozzák meg az eljárási szabályokat, a Ket. másodlagos, szubszidiárius.

Ezek az ügyfajták:

- iparjogvédelmi ügyek, iparjogvédelmi eljárások: a Magyar Szabadalmi Hivatal hatáskörébe utalt ügyek,
- az államháztartás javára teljesítendő, törvényben meghatározott eljárások: az adó-, illeték ügyek, vámügyek, és a jövedéki ügyek
- a Községek költségvetésével megosztásra kerülő kötelező befizetésekkel összefüggő ügyek, illetve eljárások: amelyek elsősorban a különböző alapokból pályázatokkal elnyerhető támogatások elbírálásával, az eredmények értékelésével kapcsolatosak,
- a központi költségvetés, valamint az elkülönített állami pénzalap terhére jogszabály alapján juttatott támogatásokkal kapcsolatos ügyek,
- az idegenrendészeti ügyek, illetve eljárások: a beutazás, kiutazás, a tartózkodási, letelepedési ügyek
- a menedékjogi ügyek és eljárások: azaz a menedékjogi kérelmek elbírálása, a menedékesek jogi helyzetével kapcsolatos döntések,
- a piac felügyeleti és a piac szabályozásával kapcsolatos ügyek, illetve eljárások, amelyek a piacfelügyeleti tevékenységet sok szempontból fogják át, így: a versenyjogi ügyek, a fogyasztóvédelemnek a piacfelügyelettel kapcsolatos hatósági hatáskörébe tartozó ügyei, a mérésügyi hatóságnak a piacfelügyelettel kapcsolatosan a hatáskörébe sorolt ügyei, és a Nemzeti Hírközlési Hatóság piacfelügyeleti hatósági eljárásai,
- a pénz- és tőkepiaci tevékenység felügyeletének körébe tartozó ügyek és eljárások, amelyek a hitelintézetekkel, befektetési alapokkal, pénzváltással, kapcsolatosak,
- a biztosítási felügyelet ügyeiben folyó eljárások
- az önkéntes kölcsönös biztosító pénztári tevékenység felügyeleti ügyeiben folyó eljárások,
- magánnyugdíjpénztári tevékenység felügyelete körében folyó eljárások,
- közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslati eljárások.

A Ket. általános szabályainak elsődlegessége melletti szubszidiárius jogszabályok

Az egyéb hatósági ügyekben a Ket. az elsődlegesen alkalmazandó jogszabály, más jogszabályok a rendelkezéseitől abban az esetben térhetnek el, ha azt a Ket. kifejezetten megengedi, illetve ha az, az Unió jogi aktusának vagy nemzetközi szerződésnek a végrehajtásához szükséges. Az egyes eljárásfajtákra vonatkozó speciális eljárási jogszabályok a Ket. szabályaival összhangban álló kiegészítő jellegű rendelkezéseket állapíthatnak meg. A Ket. egyes rendelkezései tartalmazznak eltérő, speciális jogszabály lehetőségére utalást. A Ket. ilyen esetben utalhat törvényben meghatározott speciális eljárásra, de utalhat bármely más jogszabálya is, illetve sokszor a törvényen kívül kormányrendeletre utal.

Ilyen utalás pl. az, ha

- eltérés lehetőségére utal, — „jogszabály ettől eltérhet”,
- kivételre utal — „törvényben (kormányrendeletben, jogszabályban) meghatározott kivétellel...” — (ír elő valamilyen eljárási cselekményt, vagyis a jogszabály mást is előírhat), a kivételnek sajátos esete, ha valamely eljárási cselekmény elvégzését valamilyen más jogszabály rendelkezése alapján teszi lehetővé,
- az eljárásban érintett személyek eljárásaira vonatkozó joggal kapcsolatban utal arra, hogy azt törvény korlátozhatja — ez az eset a speciális eljárási szabály általi szűkítés, megszorítás,

- az utalás más jogszabály rendelkezésében foglaltakhoz köti az eljárási cselekmény elvégzését, —„jogszabályban meghatározott módon”, ekkor részletező, illetve kiegészítő a speciális jogszabály,
- más jogszabály a Ket.-ben tartalmazott eseteken túl más esetekre is vonatkoztassa valamely Ket.-beli eljárási cselekménye — ez a Ket.-beli szabály kiterjesztése.

3.6. A közigazgatási hatósági eljárásjog alapelvei, alapvető jogok és kötelezettségek az eljárásban

A jogi alapelvek a jog adott tartalmára, a sajátos jogi megoldások kidolgozására vonatkozóan kialakult, tézisszerű megfogalmazások. Jelentőségüket kiemeli, hogy a jogok és kötelezettségek megítélésének általános hátterét adják, amelyek befolyásolják a jogi cselekmények és döntések jellegét.

Alapelvek

A törvényesség és jogszabályhoz kötöttség

A hatóság eljárásának egészét átfogó alapelv, meghatározza minden eljárás alapvető célját, azt, hogy a közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. Hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja.

A joggal való visszaélés tilalma

A Ket. megfogalmazása szerint a közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza. Az alapelv visszaüt a törvényesség és jogszabályhoz kötöttség elvére, amely a jogszabály céljához kötöttséget magában foglalja, vagyis a törvényesség és jogszabályhoz kötöttség elvének megsértése a joggal való visszaélés.

A hatékony eljárás elve

A hatékony ügyintézés a hatóság kötelezettsége. A hatékonyság több, egymással kapcsolatos mozzanatra bontható: *szakszerűség, egyszerűség, gyorsaság, költségtakarékosság*. Ezek együttese adja, hogy az ügyintézés és az annak során hozott döntés hatékony legyen. Az egyszerűség és a gyorsaság szorosan összefüggenek, egyszerű az eljárás, ha mentes a fölösleges és formális eljárási cselekményektől, gyors, ha a hatóság nem késlekedik. Az egyszerű és gyors eljárás többnyire költségtakarékos is. A szakszerűség az adott ügyintézéshez való hozzáértés, tapasztalat.

A hatóság és az ügyfél együttműködésének elve

A Ket. az elvet a hatóság eljárását átfogó, általános kötelezettségként fogalmazza meg. Mégis inkább az eljárás általános elvei közé soroljuk, mert az együttműködés feltétele az ügyfél együttműködési készsége nélkül nem lehetséges. Az elv tehát általánosabb annál, hogy csupán a hatóság kötelezettségeként értelmezzük.

Az arányosság elve

Az arányosság elve a jogok korlátozásának a mértékére utal. A közigazgatási hatóság az ügyfél jogát és jogos érdekét csak a közérdek és az ellenérdekű ügyfél jogának, jogos érdekének védelméhez szükséges mértékben korlátozza. Alkalmazása csak olyan esetben lehetséges, ahol a jogszabály mérlegelési, esetleg értelmezési lehetőséget ad a hatóságnak. Ahol a jog a hatóság döntését egyértelműen az adott tényállás alapján előírja, arányosságról nem lehet szó, mert a törvényesség elvének ellentmondana a törvény rendelkezésétől való eltérés. Az olyan döntéseknél, amelyeknél pl. a hatóság bírságot szab ki, és a bírság összege a törvényben alsó és felső határok között mozoghat, az arányosság elve a döntést meghatározó elvként működhet.

A jóhiszeműen szerzett jogok védelmének elve

A közigazgatási hatóság védi az ügyfelek jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogait. Az elv a jogorvoslatokkal függ össze, amennyiben a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot az utólagos jogorvoslat általában nem vonhatja vissza, gyakorlását nem korlátozhatja. A jogot a hatóság jogerős döntése állapítja meg, keletkezteti, amelyet a jogerős döntés alapján szerez meg az ügyfél. A jog gyakorlása a jog megszerzését követően a jog érvényesítése, a jog által meghatározott cselekmények megkezdése. A jogerős döntés alapján az ügyfél alanyi jogosulttá válik, aki él a jogával. A korlátok azzal függenek össze, hogy lehetnek olyan különösen súlyos hibában szenvedő közigazgatási hatósági döntések, amelyek esetében nem indokolt a jóhiszeműen szerzett jog védelme sem, s ilyen esetben a jogorvoslat a közigazgatás döntését érvénytelenítheti, megsemmisítheti, ennek során a szerzett és gyakorolt jogot jóhiszeműségre tekintet nélkül megvonhatja. Ilyen lehet a törvényesség igen súlyos megsértése, pl. a hatáskör hiányában hozott döntés.

A pártatlan ügyintézés, az egyenlő bánásmód elve

Az ügyfeleket a hatósági eljárásban megilleti a törvény előtti egyenlőség, ügyeiket indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül kell elintézni. A közigazgatási hatósági eljárásban tilos minden olyan különbségtétel, kizárás vagy korlátozás, amelynek célja vagy következménye a törvény előtti egyenlő bánásmód megsértése, az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője e törvényben biztosított jogának csorbítása. Az eljárás során az egyenlő bánásmód követelményét meg kell tartani.

A hivatalból való eljárás elve

A közigazgatási hatósági eljárásban a törvény keretei között a hivatalból való eljárás elve érvényesül. A közigazgatási hatóság a kizárólag kérelemre indítható eljárások kivételével hivatalból eljárást indíthat, illetve a kérelemre indult eljárást jogszabályban meghatározott feltételek esetén folytathatja, és ilyen esetben a végrehajtást is hivatalból rendeli el. Hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét, ennek során nincs kötve az ügyfelek bizonyítási indítványaihoz, ugyanakkor a tényállás tisztázása során minden, az ügy szempontjából fontos körülményt figyelembe kell vennie. Hivatalból felülvizsgálhatja mind a saját, mind a felügyeleti jogkörébe tartozó hatóság határozatát, hivatalból intézkedhet a döntésének kijavításáról, kiegészítéséről, módosításáról és visszavonásáról.

A hivatalból való eljárás elvének tartalma az, hogy az eljárás során az ügy „ura” a hatóság. Az eljárások jelentős részét, — pontosabban a kötelezésre, a jogok korlátozására, gyakorlásuk esetleges szűkítésére, azaz az ügyfelek terhére irányuló, a jogszabályokban a közigazgatás jogérvényesítő feladataként megfogalmazott ügyekben — a hatóság indítja, de az ügyfél kérelmére indult eljárásokban is az eljárás irányítása, a bizonyítás cselekményeinek megválasztása a hatóság a végrehajtás eljárása a kezében van. A hivatalból való eljárás elve átfogja a jogorvoslatokat is, vagyis a felügyeleti, ellenőrzési elvnek megfelelően a hatóság vagy felettes szerve hivatalból is gyakorolhat jogorvoslatot. Ennek során azonban figyelembe kell vegye a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelmének elvét.

3.7. Alapvető jogok és kötelezettségek

A hatáskör gyakorlásának kötelezettsége, a hatáskör elvonásának tilalma

A tisztességes eljáráshoz való jog

Az elv közigazgatási eljárásjogban való tartalmát úgy lehet összegezni, hogy az, az ügyféli jogok biztosításában, a hatósági eljárási cselekmények adekvát megválasztásában, az ügyintézés elhúzásának tilalmában, az ésszerű határidő alatti döntéshozatalban áll. A hangsúly az ügyfelekkel való pártatlan, egyenlő bánásmódban, és az ügyfelek jogainak biztosításán van.

A jóhiszemű eljárás kötelezettsége

A jóhiszeműségnek két értelmezése is ismeretes: szubjektív értelemben vett jóhiszeműség, és az objektív értelemben vett jóhiszeműség.

A *szubjektív értelmezés* a jogilag releváns cselekményt végző tudatának az állapotára vonatkozik, arra, hogy a cselekvő milyen meggyőződéssel, tudattal viszonyul cselekményéhez. Jóhiszemű az, aki legjobb meggyőződésének megfelelően cselekszik, cselekményét abban a tudatban, meggyőződésben viszi végbe, hogy az, helyes. Bár lehetséges, hogy a jog szerint helytelen. (Pl. a cselekvő úgy tudja, hogy cselekménye nem tiltott, noha mégis az.) Az ilyen hibás cselekmény tévedésen alapul, ami általában nem feltétlenül mentesít a felelősség alól, csak abban az esetben, ha a tévedés menthető okon alapszik.

Az *objektív értelemben vett jóhiszeműség* nem a tudatállapotra kérdez rá, hanem a cselekvő viselkedésére, eljárására. Jóhiszeműen jár el, aki tisztességesen, az adott szónak megfelelően, illetve a kötelezettségeit teljesítve cselekszik. A jóhiszeműen cselekvő úgy jár el, ahogy az általános megítélés szerint el kell járni. Az objektív jóhiszeműség olyan jogi fogalom, amely igen közel áll az olyan erkölcsi kategóriákhoz, mint a megbízhatóság, elvárhatóság, tisztességes cselekvés. Az objektív értelemben vett jóhiszeműség közel áll a joggal való visszaélés fogalmához is, mert ebben az esetben, aki ugyan olyan jogot gyakorol, amely őt ugyan formális értelemben megilleti, csak éppen a jog gyakorlása ellentétes a jog céljával az nem tisztességes, az ilyen értelemben cselekvő nem jóhiszemű.

A jóhiszeműség ellentéte a rosszhiszeműség, amely a szubjektív értelemben vett jóhiszeműség esetében a csalással, hazugsággal azonosítható, az objektív jóhiszeműség esetében pedig a tisztességtelen, megbízhatatlan, a kötelezettségeket általában elmulasztó magatartással. A rosszhiszeműséget a hatóságnak kell bizonyítani. Ehhez segítségül lehet

hívni a joggal való visszaélés elvét, vagyis ha a jogokat nem a céljuknak megfelelően gyakorolja a jogosult, nem jár el tisztességesen, akadályozza a jognak megfelelő döntést, vagy annak végrehajtását. A rosszhiszeműség miatt az ügyfél felelősséggel tartozik. E felelősség alapján a rosszhiszemű fél két következménnyel számolhat: elesik a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelmétől, illetve eljárási bírság megfizetésére kötelezhető.

A bizonyítás kötelezettsége

Az alapvető szempont a döntés tényekhez való kötöttsége. A bizonyítás kötelezettségének Ket.-beli megfogalmazása megfelel a közigazgatás joghoz kötöttsége általános elvnek, amely a döntést szigorúan a jogszabályban megállapított tényálláshoz és az arra vonatkozó bizonyítékokhoz köti.

A jogellenes eljárással okozott kár megtérítésének kötelezettsége

A közigazgatási hatóság a nem jogszabályszerű eljárással az ügyfélnek okozott kárt a polgári jog szabályai szerint megtéríti. Ez az elv a közigazgatás felelősségének általános elve eljárásjogi megfogalmazása.

A jogorvoslathoz való jog

A törvényben meghatározott kivétellel az ügyfél fellebbezést, újrafelvételi kérelmet, méltányossági kérelmet, jogszabálysértés esetén a bírósághoz keresetet nyújthat be. A jog az ügyféli jogorvoslatokat foglalja magában, egyrészt a közigazgatáson belüli jogorvoslatot, másrészt a bírói felülvizsgálat jogát. A hatóság által indított jogorvoslatokat a hatóság hivatalból indítja.

A tájékoztatáshoz, illetve tájékozódáshoz kapcsolódó jogok és kötelezettségek, amelyek több részlet jogot és kötelezettséget foglalnak magukban:

Az ügyfél tájékozódásának biztosítása

A közigazgatási hatóság az ügyfél és az eljárás más résztvevője számára biztosítja, hogy jogaikról és kötelezettségeikről tudomást szerezzenek, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását. A hatóság tájékoztatásra vonatkozó általános kötelezettsége csupán az, hogy a hatóság tegye lehetővé az ügyfél tájékozódását. Az *ügyfélnek jogait illető tájékozódása ügyféli jog*, amelyet a hatóság az iratokba való betekintéssel, az egyes eljárási cselekményekről való értesítéssel, a bizonyítás eredményének ismertetésével, elektronikus tájékoztató szolgálat megszervezésével biztosíthatja. A hatóság ezt a jogot minden félnek, illetve az eljárás bármely résztvevő személyének biztosítani kell.

A tájékoztatási kötelezettség

A közigazgatási hatóság a jogi képviselő nélkül eljáró ügyfelet tájékoztatja az ügyre irányadó jogszabály rendelkezéseiről, az őt megillető jogokról és az őt terhelő kötelezettségekről, illetve a kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeiről, továbbá a természetes személy ügyfél részére a jogi segítségnyújtás igénybevételének feltételeiről. Ma már egyáltalán nem ritka a jogi képviselő megjelenése a közigazgatási eljárásokban, illetve a jogi személy gazdasági szervezetek eleve jogi képviselővel képviseltetik magukat az

eljárásban. Ilyen esetre a tájékoztatási „kitanítási kötelezettség” már nem terjed ki. Az általános szabályok mellett speciális jogszabály kiterjesztheti a tájékoztatási kötelezettséget.

Az iratbetekintés joga

A közigazgatási hatóság az ügyfeleknek és képviselőiknek, valamint más érdekelteknek biztosítja az iratbetekintési jogot. A hatóság ugyanakkor gondoskodik a törvény által védett titkok megőrzéséről és a személyes adatok védelméről. Az iratbetekintés joga kapcsolatos az általános adatvédelmi rendelkezésekkel, tekintettel arra, hogy az iratok személyiségi jogokat tartalmaznak, ezek megismerhetősége alkotmányosan korlátozott. Az iratokba való betekintés célja, hogy az ügyfél megismerhesse az ügy részleteit, azokat az eljárási cselekményeket is, amelyeknél nem volt jelen. Az ügy iratai a felek által beterjesztett iratok, a más hatóságok részéről az ügyre vonatkozóan megküldött iratok, illetve az egyes eljárási cselekményekről felvett jegyzőkönyvek. Az iratbetekintés kiterjed a másolat, kivonat készítésére. Az adatvédelem, illetve a döntéshozatal részleteinek védelmére szolgálnak az iratbetekintés korlátai. Nem lehet betekinteni a döntés tervezetébe, a zárt tanácskozásról készült jegyzőkönyvbe, a tanú vagy a bejelentő természetes személyazonosító adatait tartalmazó jegyzőkönyvbe, iratba, ha a hatóság a tanú, illetve a bejelentő természetes személyazonosító adatait zártan kezeli, a külön betekintési vagy megismerési engedély hiányában az államtitkot vagy szolgálati titkot tartalmazó iratba, a törvény által védett egyéb adatot tartalmazó iratba, ha azt az érintett adat védelmét szabályozó törvény kizárja, vagy ha a védett adat megismerésének hiánya nem akadályozza az e törvényben biztosított jogai gyakorlásában.

Az ügyfél az adatok konkrét megjelölésével kérheti az ellenérdekű ügyfél iratbetekintési jogának kizárását személyes adatainak, valamint üzleti és más méltányolható magánérdekének védelmében. A jogi személy és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet ügyfél az iratbetekintési jog kizárását csak az üzleti érdekei védelmében kérheti. A hatóság a kérelemnek – a körülmények gondos mérlegelése alapján – akkor ad helyt, ha az adatok megismerésének hiánya az ellenérdekű ügyfelet nem akadályozza az e törvényben foglalt jogai gyakorlásában.

A hatóság akkor engedheti meg az ügyfélen kívül az eljárásban részt nem vevő harmadik személynek az iratokba való betekintést, ha igazolja, hogy az irat megismerése joga érvényesítéséhez, illetve jogszabályon vagy hatósági határozaton alapuló kötelezettsége teljesítéséhez szükséges. A szakértő és a hatósági közvetítő az eljárási feladatainak ellátásához szükséges mértékben ismerheti meg az adatokat, a tanú pedig a vallomását tartalmazó jegyzőkönyvbe tekinthet be.

A Ket. a tájékoztatási kötelezettségek körébe sorolja a döntés közlését. Alapvető követelmény, hogy a hatóság döntéséből jogok és kötelezettségek csak akkor eredhetnek, ha a hatóság a döntést közli az érintettekkel. A döntés közlésének a törvényben külön, részletes szabályai vannak. A döntést az érintettekkel kell közölni. Vannak azonban olyan döntések, amelyek nem csupán egy, vagy néhány konkrét ügyfelet érinthetnek közvetlenül, hanem ügyfelek nagyobb körét, esetleg a közigazgatási hatóság területén mindenkit. Ezek a *közérdekű döntések*. A hatóság bárki számára hozzáférhetővé teszi azokat a döntéseket amelyek ismerete általánosan szükséges. Ilyenek azok a döntések, amelyeket állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy ügyfélnek e tevékenységével kapcsolatban hozott, vagy közérdekű keresetindítással meg lehet támadni; vagy az adott tevékenységgel összefüggésben a

hatásterületen élő lakosság jelentős részét érintő ügyben hozott, vagy a fogyasztók, illetve a munkavállalók munkavédelmi, munkabiztonsági jogait közvetlenül érintő ügyben hozott, vagy az épített és természeti környezet, illetve a kulturális örökség állapotát jelentősen befolyásoló tevékenységgel kapcsolatos ügyben hozott, vagy, korlátozottan rendelkezésre álló természeti erőforrások elosztásáról, illetve felhasználásáról hozott, vagy olyan ügyekben hozott, amelyekben az ügyfél számára kizárólagos vagy különleges jogot biztosított, vagy törvény rendelkezései szerint hozzáférhetővé kell tenni.

Sajátos formája a tájékoztatásnak a közmeghallgatás, amelynek során a döntésben érintettek, vagy olyanok, akik magukat annak érzik meghallgathatják a hatóság cselekvésének, eljárásának indokait, célját, részleteit, kérdéseket tehetnek fel, egyben közlik a hatósággal álláspontjukat. A közmeghallgatás értelemszerűen a közérdekű ügyekben indokolt, jogszabályban meghatározott esetben kötelező.

A hatóságok az ügyfelek hatékonyabb tájékoztatása, ügyintézésük elősegítése érdekében elektronikus tájékoztató szolgáltatásokat működtetnek, a központi közigazgatás elektronikus tájékoztató szolgáltató rendszert építenek ki, amelyhez az önkormányzatok és más szervezetek csatlakozhatnak. Az elektronikus tájékoztatás az interneten keresztül működtethető és szoros kapcsolatban van az elektronikus ügyintézésel is. Az elektronikus tájékoztató szolgálat a közigazgatási szolgáltatások közé sorolható.

Az elektronikus ügyintézés joga

A közigazgatási hatósági eljárásban az egyes eljárási cselekmények jogszabályban meghatározott módon, elektronikus úton is gyakorolhatók. A Ket. külön fejezetben foglalja össze az elektronikus ügyintézés részletszabályait, illetve külön jogszabály részletezi az elektronikus ügyintézés módjait. (Az elektronikus közigazgatási ügyintézés részletes szabályairól szóló 193/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet.) Törvény az elektronikus ügyintézés az ügyek vagy egyes eljárási cselekmények meghatározott körében kötelezővé teheti vagy megtilthatja.

Az elektronikus ügyintézés a hatóságnak és az ügyfélnek is könnyebbséget jelent, lényege, hogy internet vonalon, vagy (mobil)telefonon tartható a kapcsolat az ügyfél és a hatóság között, illetve egyes eljárási cselekmények közvetlenül ilyen kapcsolat útján is elvégezhetők. Ideális területe az adatok mozgatásával megvalósítható ügyintézés, vagyis az, hogy a hatósági döntés, nyilvántartásba vétel (módosítás)...stb. ilyen úton-módon is megvalósítható, anélkül, hogy személyesen, illetve képviselő útján történjen az ügyintézés. Ennek azonban sok — technikai és jogi — feltétele van, amelyek jelenleg még nem valósultak meg megfelelő mértékben. A Ket. Megfogalmazásában ezért e jog feltételes, azzal, hogy e kötelezettséget speciális jogszabály kogenssé teheti.

Az anyanyelv használatának joga

Az ügyfeleket megilleti az anyanyelv használatának joga. A Ket. az eljárással kapcsolatos nyelvhasználatot, s ezen belül az anyanyelv használatának jogát differenciáltan határozza meg.

Az eljárás nyelve

Az általános szabály szerint az eljárás nyelve magyar, de a külügyi szervek eljárásban más nyelv is használható.

Speciális eset — az Ötv. illetve a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény adta lehetőségekkel kapcsolatosan, — a kisebbségi önkormányzatnál folyó közigazgatási eljárásokban való nyelvhasználat, amely esetben a nemzeti kisebbségi nyelv is az eljárás hivatalos nyelvvévé nyilvánítható.

Az ügyfél nyelvhasználati joga

A nemzeti kisebbségekhez tartozó ügyfelet minden eljárásban megilleti a kisebbségi anyanyelve használatának joga, a kisebbségi önkormányzatoknál, ha az a kisebbségi nyelvet hivatalos nyelvvé nyilvánította a magyar anyanyelvű ügyfél gyakorlati értelemben nemzeti kisebbséghez tartozónak minősül, s így megilleti a magyar nyelv használatának joga. A kisebbséghez tartozó magyar állampolgár számára az anyanyelven való eljárással összefüggő tolmácsolás és fordítási díjak az államot terhelik.

A nem magyar állampolgárságú és a magyar nyelvet nem ismerő ügyfeleknek, illetve a jogi személy képviselőjében eljáró személyek esetében az eljárás nyelve magyar. Az ügyfélnek vagy képviselőjének a tolmácsolás és az iratok fordításának költségeit viselniük kell, kivéve, ha a hatóság az eljárást hivatalból indította meg, vagy az ügyfél azonnali jogvédelemért fordult a hatósághoz, illetve a törvény szerint ilyen esetben a hatóság köteles gondoskodni arról, hogy az ügyfelet joghátrány ne érje a magyar nyelv ismeretének hiánya miatt. Megjegyezzük, hogy az azonnali jogvédelem helyzetének fennállását a hatóságnak kell minősítenie, és nem az ügyfél által előterjesztett igény szerint.

Eltérő nyelvhasználat

Eltérő nyelvhasználat alapulhat az Európai Unió kötelező jogi aktusa, továbbá nemzetközi szerződés által szabályozott közigazgatási hatósági ügyekben, és jogszabály eltérő nyelvhasználati szabályokat állapíthat meg a hatósági igazolvány, hatósági bizonyítvány kiállítására és a hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés módjára. Az Unió aktusa esetében előfordulhat, hogy magyar hatóság eljárásában, magyar ügyfél esetében az eljárással összefüggő iratokat, űrlapokat, nyomtatványokat nem magyar nyelven kell kitölteni, és nem magyar nyelven kell a vonatkozó nyilatkozatokat kérelmeket megfogalmazni.

A magyar hatóság határozatát magyar nyelven hozza, de az minden olyan esetben, melyben az ügyfél nyelvhasználati jogára tekintettel neki kell gondoskodnia arról, hogy az ügyfelet a magyar nyelv nem ismerése miatt hátrány ne érje le kell fordítani a kisebbség nyelvére, illetve arra a nyelvre, amely az ügyfél, illetve a képviselő anyanyelve. A fordításból eredően a határozatnak így két szövege is van, amelynél előfordulhat, hogy a szövegek nem fordíthatók le teljes egészében szó szerint, teljesen azonos jelentéssel. Ezért, ha a közigazgatási hatóság magyar és idegen nyelvű határozatának vagy végzésének értelmezésében eltérés van, a magyar nyelvű szöveget kell hitelesnek tekinteni.

4. A joghatóság, a közigazgatási szervek hatásköre és illetékessége, a szakhatóság közreműködése, a kizárás

A közigazgatási hatósági ügyek ügydöntő szervei a hatóságok. Az eljárás konkrét ügyekben folyik, és az adott ügy szempontjából döntő, hogy melyik az a konkrét hatósági szerv a közigazgatási hatóságok rendszerében, amelyik az adott ügyben eljárhat, illetve el kell, hogy járjon. Ennek meghatározására vonatkoznak a Ket. *joghatóságra, hatáskörre és illetékességre* vonatkozó rendelkezései.

A joghatóságra vonatkozó rendelkezések azt határozzák meg, hogy adott ügyben melyik állam hatósága járhat el, illetve jár el kötelezően.

A hatáskörre vonatkozó rendelkezések azt határozzák meg, hogy az állam melyik közigazgatási szerve rendelkezik az adott ügyben jogszolgáltató döntésre vonatkozó felhatalmazással.

Az illetékességre vonatkozó szabályok azt határozzák meg, hogy az adott ügyben az általánosan hatáskörrel bíró közigazgatási szervek közül melyik jár el, abban az értelemben, hogy az egyes közigazgatási hatóságok hatáskörüket egy adott területet illetően gyakorolják, vagyis az illetékesség a hatáskör és az annak gyakorlásául szolgáló közigazgatási terület egység közötti kapcsolatot határozza meg.

4.1. A joghatóság

A joghatóság a nemzetközi jog intézménye, az egyes államok szuverenitásának elvéből következően minden állam maga dönti el, hogy hatóságai adott ügyben eljárnak-e, illetve, hogy elismerik-e más államok hatóságainak eljárását. Ilyen elismerések rendszerére az államok közötti kapcsolatokat rendező nemzetközi jog tartalmaz szabályokat. Ennek alapja az államok kölcsönös konszenzusa, amely vagy nemzetközi szerződéseken, vagy nemzetközi szokásjogon, illetve általánosan elismert nemzetközi jogelveken alapszik.

A joghatóság kérdése értelemszerűen azóta merült fel a közigazgatási eljárásjogban, amióta ez egyáltalán kialakult. Magyarországon a Ket. megalkotásáig a joghatóság kérdését elsősorban nemzetközi egyezmények rendezték, másodsorban a nemzetközi magánjogról szóló 1979. évi 13. törvényerejű rendelet IX. fejezetében meghatározott joghatósági rendelkezések. A Tvr. továbbra is hatályban marad, tehát a Ket.-ben foglalt szabályok a Tvr. rendelkezéseivel igazodnak. Ugyanakkor konkrét ügyek tekintetében továbbra is figyelembe kell venni a Tvr. rendelkezéseit, amely a Ket.-hez képest ebben a tekintetben speciális jogszabály.

Hasonló mondható el az Unió közvetlenül érvényesülő aktusairól, amelyeket a magyar jog adott rendelkezésétől függetlenül érvényesíteni kell, tehát az Unió ilyen aktusa — jogszabálya, határozata, kötelező bírósági döntvénye — megelőzi a Ket. rendelkezéseit. Erre a Ket. utal is. Az Unió jogszabálya, határozata, döntvénye rendelkezhet úgy, hogy valamely eljárásra vonatkozóan nem a magyar állam közigazgatási szerve jár el. Ilyen szerv elsősorban a brüsszeli, vagy egyéb uniós közösségi közigazgatási szerv lehet. Ez azt is jelenti, hogy a magyar közigazgatási hatóságoknak adott ügyek intézése során tisztában kell lenniük az uniós joggal is. A joghatóság aszerint alakul, hogy az *ügyfél magyar-e*, hogy az eljárás *melyik ország területén folyik*, és hogy *melyik ország jogszabályát kell a konkrét ügyben alkalmazni*.

A joghatóság alapszabálya a területi elvre épül, azaz arra, egy ország területén az ország hatóságai járnak el. Így a magyar ügyfél esetében, Magyarországon a magyar hatóság jár el. Magyar állampolgár, Magyarországon nyilvántartásba vett jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet ügyfél hatósági ügyében a Magyar Köztársaság területén a magyar hatóság jár el.

Ha az ügyfél nem magyar állampolgár, illetve külföldön nyilvántartásba vett jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akkor hatósági ügyében a Magyar Köztársaság területén magyar hatóság jár el, feltéve, hogy az eljárásban az Unió jogi aktusát, illetve magyar jogszabályt kell alkalmazni.

Jogszabály felhatalmazása, illetve nemzetközi szerződés vagy viszonyosság alapján az ügyfél hatósági ügyében külföldön a magyar külképviseleti hatóság, illetve konzuli szolgálat jár el.

4.2. A hatáskör

A közigazgatási hatóság fogalma kapcsán utaltunk arra, hogy a hatóságként való minősítés feltétele a az adott szerv számára hatásköri felhatalmazás. *Hatáskörnek nevezzük adott személynek vagy szervezetnek adott jogi felhatalmazást, amelynek alapján az másokra, elvben bárkire nézve, a felhatalmazásban adott feltételekkel jogokat és kötelezettségeket, jogi helyzeteket érintő döntéseket hozhat, cselekményeket végezhet.*

A hatáskör a közigazgatási jog, illetve a közigazgatási eljárásjog kulcsfogalma. A hatásköri szabályokon alapszik a közigazgatás joghoz kötöttsége, a hatásköri szabályok be nem tartása olyan súlyos hiba, amelynek esetében a döntést, cselekményt meg kell semmisíteni, és értelemszerűen a közigazgatás felelőssége is fennáll.

A közigazgatási szerv hatásköre tehát felhatalmazó jogszabályon alapszik. A Ket. csupán utal arra, hogy a hatáskört jogszabály határozza meg, „statuálja”. A Ket. azt az eljárásjogi követelményt is rögzíti, hogy hatáskört statuáló jogszabály, egyúttal az első fokon eljáró közigazgatási szerv döntését felülvizsgáló közigazgatási szervet is megjelölje, illetve a Ket. maga is rendelkezik arról, hogy általános esetben melyik az a közigazgatási szerv, amelyik az első fokú közigazgatási szerv határozatát felülvizsgálhatja .

A hatáskör gyakorlásának kötelezettsége, a hatóság (közigazgatás) hallgatása, a hatáskör átruházása és a hatáskör elvonás tilalma

A hatáskör gyakorlása alapvető kötelezettség, nemcsak a felhatalmazásban adott jogosultság. A hatóság tehát nem választhatja meg, hogy eljár-e vagy sem, a hatásköri jogosultság ebben az értelemben nem hasonlít az alanyi joghoz. A közigazgatás feladata a jog vonatkozásában a végrehajtás, ellentmondana a jogállami jogérvényesülés követelményének, ha a közigazgatás nem járna el hatáskörében, és nem érvényesítené a jogot.

A hatáskör elvonásának tilalma régi a jogszolgáltatás általános elvének megfelelő rendelkezés, amely eredetileg úgy hangzott, hogy senkit sem lehet bírójától elvonni. Ebben tetten érhető az egyenlő bánásmód elve, illetőleg a hatósági önkény elleni való fellépés. A hatóság a hatáskörét vagy annak gyakorlását – törvényben meghatározott kivétellel – más hatóságra nem ruházhatja át. Nem tekinthető a hatáskör átruházásának, ha a külképviseleti

hatóság egyes – más magyar hatóság hatáskörébe tartozó – hatósági ügyek intézésében közreműködik.

A hatáskör elvonásának tilalmát oldó rendelkezés az, hogy bizonyos esetekben a hatáskör címzettje a hatáskörét más hatóságra, vagy személyre átruházhatja. Ez azonban csak kivételes lehetőség, mert ha általában a hatáskörét egy hatóság átruházhatná, akkor felbomlana a hatásköri rendszer. A hatáskör átruházásáról az Ötv. tartalmaz rendelkezéseket, a Ket. erre vonatkozó rendelkezése gyakorlatilag az Ötv. rendelkezéseit ismétli meg. Önkormányzati hatósági ügyben első fokon a képviselő-testület jár el. Ezt a hatáskörét önkormányzati rendeletben a közgyűlés elnökére, a polgármesterre, a főpolgármesterre, a részönkormányzat testületére, a képviselő-testület bizottságára, illetve törvényben meghatározottak szerint létrehozott társulásra ruházhatja át.

4.3. A közigazgatás hallgatása

A közigazgatás hallgatásának fogalma azt jelenti, hogy a közigazgatás az ügyben nem jár el, azaz megfelelő, *ésszerű határidőn belül nem hoz döntést*. A hallgatás az eljárási kötelezettség megsértése.

Az alapmegoldás a felettes beavatkozása, amelyre a mulasztás észlelése ad alapot, akár a fél hívja fel erre a figyelmet, akár hivatalból észleli a felettes a mulasztást. A hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén köteles eljárni. Ha e köteletségének az ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget, a felügyeleti szerv – kérelemre vagy hivatalból – soron kívül, de legkésőbb a tudomásszerzéstől számított *öt napon belül* kivizsgálja a mulasztás okát. A hatóság mulasztása esetén a felügyeleti szerv újabb – az ügyfajta irányadó ügyintézési határidő és a döntés-előkészítés fokának figyelembevételével megállapított – határidő kitűzésével a mulasztó hatóságot három napon belül az eljárás lefolytatására utasítja. Ha a felügyeleti szerv által megállapított újabb határidő eredménytelenül telt el, a felügyeleti szerv az eljárásra haladéktalanul a mulasztóval azonos hatáskörű másik hatóságot jelöl ki, egyidejűleg a mulasztó hatóság vezetője ellen fegyelmi eljárást kezdeményez. A kezdeményezés alapján a fegyelmi eljárás megindítása kötelező. Hatósági igazolvánnyal vagy hatósági bizonyítvánnyal (adatigazolással), hatósági nyilvántartás-vezetéssel, illetve hatósági ellenőrzéssel kapcsolatos hatósági ügyben az ismételt mulasztó hatóság esetében a felügyeleti szerv fegyelmi eljárást kezdeményez, de más hatóságot nem jelölhet ki. A hatóság legkésőbb tizenöt napon belül köteles eleget tenni elmulasztott kötelezettségének.

Külön esetnek tekinthető *a közigazgatási hivatal vezetőjének törvényességi felügyeleti jogkörben való eljárása*. Ez az előbbihez képest azért külön eset, mert az önkormányzatoknak a közigazgatási hierarchia értelmében nincsen felettes szerve, ezért nincs aki eljárásra utasíthasson. Ha a képviselő-testület, a főpolgármester, a polgármester, a közgyűlés elnöke, a bizottság, a részönkormányzat testülete, a társulás (a továbbiakban együtt: önkormányzati hatóság) önkormányzati hatósági ügyben határozathozatali kötelezettségét elmulasztotta, az ügyfél kérelmére vagy hivatalból a közigazgatási hivatal vezetője felhívja a mulasztó tisztségviselőt vagy testületet, hogy soron kívül, illetve a testület legközelebbi ülésén, de legkésőbb harminc napon belül határozzon. A döntésre jogosult a döntés várható időpontjáról a közigazgatási hivatal vezetőjének felhívásától számított öt napon belül értesíti az ügyfelet.

Ha az önkormányzati hatósághoz intézett felhívás eredménytelen, az ügyfél vagy a közigazgatási hivatal vezetője, továbbá, ha az adott ügyben nincs felügyeleti szerv, vagy a

felügyeleti szerv az intézkedési, eljárási kötelezettségének nem tesz eleget, az ügyfél kérelmére a *megyei, illetve a fővárosi bíróság*, mint közigazgatási ügyekben eljáró bíróság *kötelezi a hatóságot az eljárás lefolytatására*.

Jogszabály úgy rendelkezhet, hogy ha az ügyfél kérelme (bejelentése) jog megszerzésére irányul, és a hatóság az előírt határidőn belül nem hoz határozatot – feltéve, hogy az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél –, az *ügyfelet megilleti a kérelmezett jog gyakorlása*. Végül a hallgatás esetében, ha az ügyfelet kár érte a hatóság késedelme miatt, *az ügyfél a közigazgatás kártérítési felelősségének az alapján kérheti a kár megtérítését*. Ezt az esetet a Ket. külön nem említi, hanem erre a közigazgatás felelősségének általános esete vonatkozik. Azért tartjuk fontosnak megemlíteni, mert a bíróság több esetben megállapította a kártérítési kötelezettség érvényesítést hallgatás miatt.

4.4. A hatásköri rendszer elvei, a hatósági fórumok rendszere

Egy konkrét hatáskör esetében *első fokú közigazgatási szervnek* nevezzük azt a közigazgatási hatóságot, amelynél az eljárás megindul, illetve amelyik ennek alapján az első döntést meghozza, a közigazgatási intézkedést megteszi. *Másodfokú az a hatóság*, amely az ilyen módon meghozott határozatot a közigazgatási szervezeten belül felülvizsgálhatja. Ezek szerint a hatásköri rendszer alapja

- a hatáskörök szintenként történő megosztása, vagyis a közigazgatási hatósági ügyek intézésének adott szintre való statválása, illetve
- a hatáskörök adott szinten történő megosztása, ha egy adott hatáskör gyakorlásához több hatóság együttműködésére van szükség.

A horizontális megosztás esetében van egy *ügyintéző alaphatóság*, amelynek az eljárása során működnek közre a többi, az adott ügyre valamilyen vonatkozásban szintén hatáskörrel bíró hatóságok, *ezeket nevezzük szakhatóságoknak*. A hatásköri rendszernek az ilyen vertikális és horizontális megosztása szerinti kialakítását nevezzük *fórumrendszernek*.

Megjegyezzük, hogy szélesebb értelemben a fórumrendszerhez tartozónak tekinthető a bírósági felülvizsgálat szintje is, bár a bíróságok nem közigazgatási hatóságok.

A magyar hatósági rendszerben a *legalsó szint* a helyi önkormányzati hivatal önálló hatáskörben eljáró ügyintézője (pl. anyakönyvvezető), általában azonban sok államigazgatási ügyben a legalsó szint a helyi önkormányzat jegyzője. De vannak ügyek, amelyeket első fokon megyei szinten, valamelyik dekoncentrált közigazgatási szervezet hatóságánál intéznek, és van olyan is, amelyet, akár a kormány szintjén intézőnek. Ha egy ügy miniszteriális vagy kormány szinten indul első fokon, akkor nincs felettes szint, azaz a közigazgatáson belül nincs felülvizsgálati fórum. Hasonló a helyzet azokban a ügyekben, amelyekben a helyi önkormányzatok képviselőtestülete dönt első fokon, mivel az önkormányzatoknak alkotmányos jogaik alapján nincs felettes szervük, vagyis felettes hatóság nem vizsgálhatja felül döntéseiket.

A hatásköri felhatalmazás a közigazgatási jog klasszikus elvei szerint személyes, vagy testületi jogosultság. Ezt úgy kell érteni, hogy az adott szervet vezető személyt, esetleg az adott szerven belül valamilyen más személyt kell a hatáskör gyakorlására jogosult személynek tekinteni, akkor is, ha a hatásköri felhatalmazás közigazgatási szervet jelöl meg a hatásköri felhatalmazásban. Ebben az esetben a vezetői döntési jogok körébe tartozik a hatáskör gyakorlásának joga is. *Ezt nevezzük kiadmányozási jognak*. A kiadmányozás jogát a hatósági

ügyekben a hatóság vezetője átruházhatja az adott szervezet valamelyik vezetőjére, esetleg akár nem vezető beosztású ügyintézőjére is. Ebben az esetben a határozatot aláíró, kiadmányozó személy nem a hatáskör gyakorlására jogosított vezető. A határozat aláírásából azonban ki kell derülnie, hogy a kiadmányozó helyettesítő jogkörben járt el. Vannak azonban olyan jogszabályok is, amelyek egy konkrét közigazgatási hatáskör gyakorlására nem a szerv vezetőjét, — pl. minisztert, — hanem más személyt, — pl. főosztályvezetőt — jogosítanak fel.

A hatásköri rendszer általános követelménye, hogy az olyan ügyek kivételével, amelyekben nincs helye fellebbezésnek, az elsőfokú hatáskört úgy kell megállapítani, illetve a szervezetrendszer úgy kell kialakítani, hogy legyen a fellebbezés elbírálására jogosult, az elsőfokú hatóságtól szervezeti, illetve feladatkör szempontjából elkülönülő szerv. Általános szabály szerint az első fokon eljáró hatóság döntése ellen irányuló fellebbezést a közvetlen felettes szerv bírálja el. Felettes szerv hiányában a hatóság a hatóság döntését bíróság vizsgálja felül.

Az Ötv. alapján a helyi önkormányzati képviselőtestületek jogosultak a hatáskörükbe tartozó döntési jogkörük egy részét átruházni az valamelyik önkormányzati tisztségviselőre vagy képviselőtestületi bizottságra. Az önkormányzati hatósági ügyben átruházott hatáskörben hozott elsőfokú döntéssel szembeni fellebbezés elbírálása a képviselő-testület hatáskörébe tartozik.

Ha a hatósági ügyekben a polgármester, a főpolgármester, a közgyűlés elnöke, a jegyző, a főjegyző, a hatósági igazgatási társulás, a képviselő-testület hivatalának ügyintézője vagy a megyei jogú város kerületi hivatalának vezetője, vagy nem közigazgatási feladat ellátására létrehozott egyéb szervezet vagy hatósági jogkört gyakorló személy (quasi hatóság) jár el, a közigazgatási hivatal vezetője jogosult a fellebbezés elbírálására.

A köztisztület hatáskörébe utalt ügyben a fellebbezést törvényben vagy a köztisztület alapszabályában, szervezeti szabályzatában meghatározott köztisztületi szerv bírálja el, ilyen szerv hiányában az első fokon eljáró szerv határozatával szemben bírósági felülvizsgálatnak van helye.

Egyéb esetben a hatáskört statuáló szabálynak kell meghatároznia a felülvizsgálati szervet is, azaz, ha valamely ügyfajta jellege indokoltá az eltérő fellebbezési fórumrendszer kialakítását, a hatáskört megállapító törvényben, kormányrendeletben mind az első fokon eljáró, mind a fellebbezés elbírálására jogosult szervet meg kell jelölni.

Az eljárás megindulásának a feltétele, hogy a hatóságnak legyen hatásköre. Előfordulhat, hogy a hatáskör az ügy intézésének tartama alatt megváltozik, mert jogszabály más hatóság megszüntetheti, más hatósághoz telepítheti, vagy a hatóság megszűnik. Ekkor az eredetileg ügyintéző hatóságnak már nincs a továbbiakban hatásköre. Jogszabály rendelkezhet úgy, hogy a folyamatban lévő ügyeket a hatóság még befejezze, de nem ez a jog klasszikus elvei szerinti megoldás, hanem az, hogy annak a hatóságnak kell az ügyet befejeznie, döntést hoznia, amelyikhez a hatáskör átkerül. A hatóság a joghatóságát – ezzel összefüggésben az alkalmazandó jogot –, valamint hatáskörét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni. Ha megállapítja, hogy nincs (már) hatásköre, a hatóság a kérelmet és az ügyben keletkezett iratokat – az ügyfél egyidejű értesítése mellett – haladéktalanul, de legkésőbb a kérelem megérkezésétől, folyamatban levő ügyben a hatáskör hiányának megállapításától számított öt napon belül átteszi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz.

4.5. A hatáskör hiányában tett ideiglenes intézkedés

A hatóság – tekintet nélkül a joghatóságára, valamint a hatáskörére – hivatalból köteles megtenni azt az ideiglenes intézkedést, amelynek hiányában a késedelem elháríthatatlan kárral vagy veszéllyel járna. A hatóság az ideiglenes intézkedéséről – végzése megküldésével – haladéktalanul, de legkésőbb öt napon belül értesíti az ügyfelet, továbbá a joghatósággal és hatáskörrel rendelkező illetékes hatóságot, amely az ideiglenes intézkedés szükségességét felülvizsgálja, és szükség esetén megteszi a hatáskörébe tartozó intézkedést.

Az ideiglenes intézkedés felülvizsgálatánál nem érvényesül a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme.

Annak a megállapítása, hogy fennáll-e az elháríthatatlan kár veszélye, vagy a veszély, illetve, hogy a hatóság milyen intézkedést hozhat ezek elhárítására, a hatóság kell mérlegelje. A hatóság ideiglenes intézkedéssel sem tehet jogellenes cselekményt, de a vannak olyan cselekmények, amelyek veszélyhelyzetben nem jogellenesek, ha azonban nincs veszélyhelyzet, akkor igen — pl. a tulajdonjog általában nem sérthető, veszélyhelyzetben indokolt mértékig igen.

4.6. Az illetékesség

A területi munkamegosztás az azonos hatáskörű szervek között merül fel. A párhuzamos eljárások elkerülése érdekében a jogszabályok minden közigazgatási szerv számára kijelölik azt a területet, amelyen hatáskörét gyakorolhatja. Ezt nevezzük illetékességi területnek. Az egyes közigazgatási ügyekről rendelkező jogszabályok rendszerint megjelölnék valamilyen tény, ismérvet — illetékességi okot, — amelynek segítségével megállapítható, hogy az azonos hatáskörű szervek közül melyik közigazgatási szerv jogosult, illetve köteles az adott ügyben eljárni. Az illetékesség konkrét ügyeket oszt el azonos hatáskörű szervek között.

Általában az illetékességi terület a közigazgatási területi beosztás szerint alakul, azaz, az az igazgatási egység, amelyben a közigazgatási hatóság működik, egyben a szerv illetékességi területét is jelenti. E szabály alól azonban vannak kivételek is. Amennyiben a közigazgatási hatóság illetékességi területe az általános közigazgatási egységek területétől eltér, úgy arról a jogszabály külön rendelkezik. Azokat az közigazgatási szerveket, melyeknek illetékessége több igazgatási egységre terjed ki, területközi szerveknek nevezzük.

Az általános illetékességi okok

Az azonos hatáskörű hatóságok közül az eljárásra az a hatóság az illetékes, amelynek területén

- az ügyfél lakó- vagy tartózkodási helye, ennek hiányában szálláshelye (a továbbiakban: lakcíme), illetve székhelye (telephelye, fióktelepe) van, ha az ügyfél tartósan, három hónapot meghaladó ideig külföldön tartózkodik, illetve lakcíme ismeretlen, az illetékességet az ügyfél utolsó ismert hazai lakcíme alapján kell megállapítani, ennek hiányában eljárásra az adott ügyfajtában a fővárosban eljárásra jogosult hatóság, jegyző hatáskörébe tartozó ügyben a fővárosi főjegyző az illetékes;
- az ügy tárgyát képező ingatlan fekszik;
- az engedélyhez vagy bejelentéshez kötött tevékenységet gyakorolják vagy gyakorolni kívánják;

- a jogellenes magatartást elkövették.

Az engedélyhez vagy bejelentéshez kötött tevékenység lehet rendszeres gazdasági, szolgáltató tevékenység, de lehet alkalmi, eseti jellegű is, pl. a gyülekezési jog alapján a demonstrációs tevékenység, de ilyenek a kulturális és sportesemények is. A gazdasági tevékenységek között sajátos a kereskedelmi engedélyezés alapján folyó házaló vagy vásároló kereskedés, amelynek esetében nincs olyan meghatározott közigazgatási terület egység, ahol a kereskedelmet gyakorolják, illetve ilyen az ország egész területe. Ezért nem a tevékenység alapján meghatározott, hanem az engedélyt kérő lakóhelye szerinti illetékességi alapján állapítható meg az illetékesség. A tevékenység gyakorlása és az ingatlan fekvése szerinti illetékességi ok is ütközhet, mert pl. egy telekre való építkezés is engedély köteles tevékenység, mégis a telek, mint ingatlan fekvése határozza meg az illetékességi okot.

Speciális illetékességi okok

A speciális illetékességi okot a jogszabály meghatározhat az ügy tárgyára, súlyára, de az ügyfélre tekintettel, ez utóbbira példa lehet a házasságkötés, amelynél bármelyik anyakönyvvizető illetékes lehet, az ügyfél kívánságától függően.

Egyes közigazgatási ágazatokban az ügy sajátosságai, súlya indokolttá teheti, hogy az eljárás szakmai szempontokra tekintettel országos hatáskörű hatóságokként járjanak el, anélkül, hogy központi közigazgatási hatóságoknak minősülnének. A Ket. rendelkezése szerint nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű vagy különleges szakértelmet igénylő ügyekben törvény vagy kormányrendelet kijelölheti azt a hatóságot, amely meghatározott ügyekben az ország egész területére kiterjedő illetékességgel eljár. A szakhatóságok közreműködésével folyó eljárásokban a kijelölésnek a szakhatóságokra is ki kell terjednie. Ilyen esetben az eljáró hatóság a döntéshozatal előtt kikéri annak a hatóságnak az ügygel kapcsolatos véleményét, amely a kijelölés hiányában az ügyben illetékes lenne. A vélemény nem köti az eljáró hatóságot, és a véleményadás elmaradása nem akadályozza az érdemi döntéshozatalnak. Az ilyen kijelölés az esetek többségében úgy történik, hogy az egyik, — többnyire a fővárosi illetékességű, — elsőfokú hatóságot jelölik ki, vagyis az ügyek adott csoportját ehhez a hatósághoz koncentrálnak, de olyan eset is van, hogy speciális létrehozhatnak ilyen országos illetékességű közigazgatási hatóságot.

Ha egyszerre több illetékességi ok is fennáll, több hatósági is jogszerűen megindíthatja az eljárást. Az ügyet azonban csak egy hatóság intézheti el, csak egy hatóság hozhatja meg a döntést. Ellenkező esetben ugyanazon ügyben több döntés is születne, és ez a jogbiztonság elvének ellentmond. A több illetékes hatóság közül az jár el, amelynél az eljárás előbb indult meg. Ha a hatóság megállapítja, hogy az ügyben más hatóság a megelőzés alapján már eljár vagy más hatóság előtt eljárás van folyamatban, saját eljárását végzéssel megszünteti, illetve szükség esetén a döntést visszavonja, és erről a korábban, illetve a folyamatban lévő ügyben eljáró hatóságot és az ügyfelet értesíti.

Eljárás az illetékességi területen kívül

Az illetékesség alapján a hatóság intézi az ügyet, végzi az eljárási cselekményeket. Az eljárási cselekményeket a hatóság az illetékességi területén végzi, — meghallgatja a feleket, bizonyítást folytat le... stb. Lehetnek olyan eljárási cselekmények, amelyek nem végezhetők el az illetékességi területen. Az alapvető szabály, hogy a hatóság csak az illetékességi területén végezhet eljárási cselekményt, ha más hatóság illetékességi területén kellene eljárási cselekményt végezni, akkor jogsegély keretében meg kell keresse az illetékes hatóságot,

amelyik az eljárási cselekményt elvégzi. Kivételesen törvény vagy kormányrendelet rendelkezhet úgy, hogy eljárási cselekményt az illetékességi területen kívül is el lehet végezni. A Ket. alapján a fővárosi kerületi illetékességű hatóság a főváros, a megyei jogú város kerületi hivatalának vezetője pedig a megyei jogú város egész területén végezhet eljárási cselekményt.

Az illetékesség vizsgálata, illetékesség hiányában tett haladéktalan intézkedés

Az illetékesség hiányában a hatóság nem járhat el. Az illetékesség vizsgálatára, hiánya esetén való eljárásra, a veszélyhelyzetre tekintettel illetékesség hiányában teendő intézkedésekre ugyanazok a szabályok vonatkoznak, mint a hatáskörre.

4.7. Hatásköri, illetékességi vita

Ideális esetben konkrét ügy intézésére a jog egy hatóságot jelöl ki. Előfordulhat azonban, hogy a jogrendszer bonyolultsága következtében a hatáskör vizsgálata során egyszerre több hatóság is megállapítja hatáskörét, vagy — inkább — azt, hogy az ügyben nincs hatásköre, illetve több illetékességi ok is fennállhat. Ha több hatóság állapítja meg hatáskörét, és valamelyik hatóság megindította az eljárást, akkor az eljárás lefolytatására a megelőzés szabályát kell alkalmazni. Ha az eljárás még nem indult meg, vagy a megelőzés szabálya alapján nem lehet eldönteni melyik folytassa le az eljárást, vagy mindegyik hatóság azt állapítja meg, hogy nincs hatásköre, vagy illetékessége, akkor a hatóságok között hatásköri összeütközés van. *A hatáskör, illetékesség hiányának megállapítását negatív, ha több hatóság is megállapítja hatáskörét pozitív hatásköri összeütközésnek nevezzük.* Ilyen esetben az érdekelt hatóságok kötelesek egymás között haladéktalanul, de legkésőbb az eljárás megindítására irányuló kérelem érkezésétől, illetve a tudomásszerzéstől számított nyolc napon belül megkísérelni a vita eldöntését. Ha az egyeztetés sikerrel járt, akkor a pozitív hatásköri összeütközés esetében az a hatóság, amely a továbbiakban nem jár el, az előtte folyamatban lévő eljárást végzéssel megszünteti, az eljárás során hozott döntését visszavonja, egyúttal az ügy iratait és bizonyítékait átteszi az eljárást lefolytató hatósághoz. Ha az egyeztetés nem vezetett eredményre, az eljáró hatóságot illetékességi összeütközés esetén a legközelebbi közös felügyeleti szerv, ennek hiányában a vita eldöntését kérő hatóság működési területe szerint illetékes közigazgatási hivatal vezetője, hatásköri összeütközés esetén a Fővárosi Ítéltábla jelöli ki. A Fővárosi Ítéltábla a hatásköri vitában az eljárást kezdeményező ügyfél vagy a hatóság kérelmére dönt, határozata ellen fellebbezésnek nincs helye.

4.8. A jogsegély

A jogsegély a közigazgatási eljárásjogban az a jogintézmény, amelyet akkor kell alkalmazni, ha egy eljárási cselekményt olyan területen kell végezni, amely nem tartozik az eljáró illetékességébe. Ekkor az eljáró hatóság megkeresi az eljárási cselekményre hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságot. A megkeresés irányulhat belföldi vagy külföldi hatósághoz. Ebben az értelemben beszélünk belföldi, illetve külföldi jogsegélyről.

Jogsegélyről akkor van szó, ha nem a megkereső hatóság jár el, mert

- az illetékességi területen kívül kell valamely eljárási cselekményt elvégezni,
- az ügyfél jogos érdeke vagy a költségtakarékosság indokoltá teszi,
- feladatának ellátásához olyan adat vagy ténybeli ismeret szükséges, amely a megkeresett hatóság nyilvántartásából, illetve irataiból szerezhető meg,

- feladatának ellátásához olyan irat vagy más bizonyíték szükséges, amely a megkeresett hatóságnál (állami, önkormányzati szervnél) van, vagy onnan szerezhető meg.

A belföldi jogsegély

Az illetékességi területen kívül végzendő eljárási cselekmény, illetve a költségtakarékosság, esetében a megkeresést az ügy jellegétől függően a megkereső hatósággal azonos hatáskörű illetékes hatósághoz, ennek hiányában az illetékes települési önkormányzat jegyzőjéhez kell intézni. A többi esetben a megkeresésben meg kell jelölni az adat, irat, más bizonyíték felhasználásának célját, valamint azt, hogy a személyes adat beszerzésére törvény alapján vagy az ügyfél kérelmére és írásbeli hozzájárulásával kerül sor. A megkeresett hatóság csak akkor tagadhatja meg a megkeresésben foglaltak teljesítését, ha az jogszabályba ütközik. Amennyiben a jogsegély nyújtására más szerv jogosult, a megkeresett hatóság a megkeresést haladéktalanul, de legkésőbb a megkeresés megérkezésétől számított öt napon belül e hatósághoz továbbítja, és erről egyidejűleg tájékoztatja a megkereső hatóságot. A jogsegély iránti kérelmet az illetékességi területen kívül végzendő eljárási cselekmény, illetve a költségtakarékosság, esetében 15 napon belül, egyéb esetben nyolc napon belül kell teljesíteni.

A nemzetközi jogsegély

A jogsegély a nemzetközi jog régi intézménye, két, és többoldalú nemzetközi szerződések a szerződésben részes államok között meghatározzák a jogsegély szabályait. Nemzetközi szerződések hiányában viszonzosság esetében keresi meg a hatóság a külföldi hatóságot, illetve válaszol a külföldi hatóság megkeresésére. A viszonzosság azt jelenti, hogy a két állam kifejezett nemzetközi megállapodás nélkül is kölcsönösen fenntart bizonyos gyakorlatot, amelyet hallgatólagosan egymás közti viszonyukban irányadónak, szabálynak tart. A nemzetközi szerződések, illetve a viszonzosság kérdésében a Külügyminisztérium véleménye az irányadó, ezért a közvetlen kapcsolatos lehetősége ellenére is szükség lehet a Külügyminisztérium bevonására az eljárásba. Unió jogi aktusa, nemzetközi szerződés és törvény felhatalmazást adhat az ügyben eljárni jogosult magyar és külföldi hatóság közötti együttműködési megállapodás létrehozására hatósági feladataik ellátásának kölcsönös előmozdítása érdekében.

Ha a Magyar Köztársaságnak valamely állammal közigazgatási jogsegélyegyezménye van, vagy annak hiányában az államok között viszonzossági gyakorlat áll fenn, vagy többoldalú nemzetközi szerződés ezt lehetővé teszi, továbbá az együttműködési megállapodás alapján az eljáró hatóság a jogsegély érdekében külföldi hatósághoz fordulhat, illetve – ha ez nem ütközik magyar jogszabályba – köteles teljesíteni a külföldről érkező jogsegélykérelmet.

A viszonzosság fennállása tekintetében a Külügyminisztérium állásfoglalása az irányadó, amelyet az érintett minisztériummal egyetértésben alakít ki.

Ha jogszabály vagy nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik, a nemzetközi jogsegélyügyben érintett magyar és külföldi (nemzetközi) hatóság közvetlenül érintkezik egymással. Ha a magyar hatóság előtt nem ismert, hogy a jogsegélykérelem teljesítése az érintett külföldi állam melyik hatóságának hatáskörébe tartozik, a kérelmet felügyeleti szervén keresztül a Külügyminisztériumhoz juttatja el. A Külügyminisztérium a külföldi állam külügyekben illetékes minisztériuma útján továbbítja a jogsegélykérelmet a külföldi hatósághoz.

Ha a külföldről érkező jogsegélykérelem teljesítésére nem a megkeresett hatóság jogosult, a megkeresést haladéktalanul, de legkésőbb az érkezéstől számított öt napon belül átteszi a hatáskörrel rendelkező illetékes hatósághoz, és erről a megkereső felet egyidejűleg tájékoztatja.

Nemzetközi jogsegély keretében személyes adat továbbítására az Unió jogi aktusa, nemzetközi szerződés, illetve törvényi felhatalmazás vagy az érintett írásos hozzájárulása alapján kerülhet sor.

A hatóság megtagadja a külföldi megkeresés teljesítését, ha az sértené a Magyar Köztársaság nemzetbiztonsági érdekeit vagy a közbiztonságot, az ügyben érintett személy alapvető jogát, a védett adat megőrzéséhez fűződő érdekeket, és annak továbbítását jogszabály nem teszi lehetővé, vagy a továbbításához a jogszabályban előírt feltételek nem állnak fenn. Annak elbírálásához, hogy a megtagadás feltételei fennállnak-e, a hatóság szükség esetén az illetékes minisztérium, országos hatáskörű szerv állásfoglalását kéri. A külföldi megkeresés teljesítésének megtagadásáról és annak okáról a megkereső felet haladéktalanul tájékoztatni kell.

4.9. A szakhatóság közreműködése

A szakhatóság közreműködése a szakhatósági állásfoglalás, amelyben az általa gyakorolt hatáskörben véleményezi az ügyet. A szakhatóság véleménye tartalmazza, hogy teljesíthető-e az ügyfél kérelme, és ha igen milyen feltételekkel, illetve válaszol az ügyintéző hatóságnak a megkeresésben foglalt kérdéseire. A véleményt meg is kell indokolni. A szakhatósági hatáskör is olyan hatáskör, amelyet jogszabály statuál.

A szakhatóságot az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság keresi meg, amely döntésének meghozatalánál kötve van a szakhatóságnak állásfoglalásához. A szakhatósági döntés törvényességére, jogszabályhoz kötöttségére, hatáskör gyakorlásának szabályaira ugyanazok vonatkoznak, mint az eljáró hatóságra. Törvény vagy kormányrendelet egyes ügyfajtákban kötelezheti az eljáró hatóságot és a szakhatóságokat az engedélyezési feltételek egyeztetés útján való megállapítására.

A Ket. bevezeti az előzetes, elvi szakhatósági állásfoglalást. Az intézmény azzal függ össze, hogy egyes — különösen nagyobb létesítmények — engedélyezése igen hosszadalmas, bonyolult folyamat. Minden létesítmény engedélyezésének a feltétele a tervek elkészítése. A terveknek a létesítménnyel kapcsolatos minden szempontot figyelembe kell venniük, így a szakhatóságok hatáskörébe tartozó kérdésekben megszülető állásfoglalásokat. Maga a tervezés is bonyolult, nagy szakértelmet igénylő, és nagyobb létesítmények esetében igen költséges folyamat. A Ket. bevezeti az *elvi szakhatósági állásfoglalást lehetőségét*, amelyben a szakhatóság éppen azokat a főbb szempontokat határozza meg, amelyeket a részletes tervezésnél figyelembe kell venni. Az elvi szakhatósági állásfoglalásra is vonatkozik, hogy a szakhatóságot az eljáró hatóság keresi meg, de mód van arra is, hogy a szakhatóság az ügyféllel, vagy képviselőjével, megbízottjával egyeztesse az állásfoglalás szempontjait. Jogszabály előírása alapján az engedélyezési feltételek előzetes megállapítása céljából előzetes (elvi) szakhatósági állásfoglalás kiadására kerülhet sor: az ügyfél előzetesen is beszerezheti a szakhatóság állásfoglalását, az ügyfél vagy meghatalmazottja által az eljárás megindítása előtt beszerzett, az ügy tárgyára vonatkozó, hat hónapnál nem régebbi szakhatósági állásfoglalást akkor fogadja el a hatóság, ha a hozzá, illetve a szakhatósághoz korábban benyújtott kérelem tartalmának azonosságát a szakhatóság megállapította. Igaz,

hogy a szakhatóság számára a Ket. nem ír elő olyan kötelezettséget, hogy előzetes szakhatósági állásfoglalást adjon.

Ha a hatóság és a szakhatóság, vagy két vagy több szakhatóság egymással – egészen vagy részben – ellentétes egyedi előírást állapít meg vagy feltételt támaszt, a megkereső hatóságnak és az érintett szakhatóságoknak álláspontjukat – ha jogszabály másként nem rendelkezik – nyolc napon belül egyeztetniük kell.

Ha a szakhatósági eljárásban válik szükségessé az ügyfél hiánypótlásra való felhívása, erről, valamint a hiánypótlás elmulasztásáról a szakhatóság öt napon belül értesíti a megkereső hatóságot. A hiánypótlás elmulasztása miatt a megkereső hatóság szünteti meg az eljárást.

A szakhatóság hozzájárulását, a hozzájárulása megtagadását, az egyedi szakhatósági előírást vagy feltételt (a továbbiakban együtt: szakhatósági állásfoglalás), valamint ezek indokolását az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság – a közreműködő szakhatóság megnevezésével – határozatába foglalja. A szakhatósági állásfoglalás ellen külön fellebbezésnek nincs helye, az ügyfél a határozat ellen irányuló fellebbezés keretében gyakorolhatja az ezzel kapcsolatos jogorvoslati jogát.

A szakhatóság hallgatására ugyanaz vonatkozik, mint az eljáró hatóság hallgatására, azzal, hogy ha a szakhatóság a számára meghatározott ügyintézési határidőn belül nem nyilatkozik, az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság fordul a szakhatóság felügyeleti szervéhez. A szakhatóság a szakhatósági állásfoglalásának figyelmen kívül hagyására, illetve az eljárásának mellőzésére hivatkozással felügyeleti eljárást kezdeményezhet.

4.10. A kizárás

A hatáskörre, illetékességre és a szakhatóság közreműködésére vonatkozó szabályok meghatározzák a konkrét ügyben eljáró hatóságokat. A hatóságokon belül, a hatóság hivatali szervezete végzi az eljárási cselekményeket, látja el az ügy adminisztrációjával járó feladatokat. A hatóság belső szervezetében kialakult munkamegosztási mód dönti el, hogy az adott ügyet melyik ügyintéző intézi, illetve a szervezeti rend határozza meg, hogy melyik az a személy, aki a döntés kiadmányozási jogával rendelkezik, és aki ilyen módon aláírja a döntést. A pártatlan ügyintézés elve megköveteli mind az ügyintéző, mind a hatóság pártatlanságát. Ha felmerülnek olyan okok, amelyek megkérdőjelezhetik akár az ügyintéző, akár a hatóság pártatlanságát, akkor a pártatlan ügyintézés biztosítását megfelelő szervezési tevékenységgel biztosítani kell. Eerre szolgál a kizárás intézménye, amelynek alapján a nem pártatlan ügyintéző vagy kiadmányozó, esetleg maga a hatóság kizárható az ügy elintézéséből. Ennek megfelelően *az ügyintéző és az adott ügyben kiadmányozási jogkörrel rendelkező vezető* a saját és hozzátartozója ügyének elintézésében nem vehet részt. Az ügyben való saját érdekelttség objektív tény, amely a rendelkezésre álló adatok alapján könnyen megállapítható. Hasonlóan objektív tény, ha *valaki a határozat meghozatalában vagy előkészítésében alsóbb fokon részt vett, továbbá ha az ügyben tanúvallomást tett, illetve hatósági közvetítőként, az ügyfél képviselőjeként vagy szakértőként járt el. A hatóság a saját ügyének elintézésében hatóságként nem vehet részt.* Saját ügynek az az ügy minősül, amelyben a hatóságnak ügyféli jogállása van. A hatóság azonban nem válik kizárttá amiatt, mert a döntésben megállapított fizetési kötelezettség (adó, bírság) teljesítése az általa megjelölt számlára történik. *A hatósági ügyben eljáró testület tagjával és vezetőjével, továbbá az eljáró hatóság kiadmányozási jogkörrel rendelkező vezetőjével szemben* megfelelően alkalmazni kell a kizárás szabályait.

Azokat a kizárási okokat, amelyek objektíven megállapítható tényeken alapulnak szokták abszolút kizárási okoknak nevezni.

Az ügyintéző és a kiadmányozási jogkörrel rendelkező vezető a hatóság vezetőjének haladéktalanul, de legkésőbb az ok felmerülésétől számított három napon belül köteles bejelenteni, ha vele szemben kizárási ok áll fenn. A kizárási okot az eljárás megindulásáról, illetve a kizárási okról való tudomásszerzéstől számított nyolc napon belül az ügyfél is bejelentheti. A kizárási tárgyában a hatóság vezetője – az ügyfél által bejelentett kizárási okról végzésben – dönt, szükség esetén más ügyintézőt jelöl ki, továbbá arról is dönt, hogy meg kell-e ismételni azokat az eljárási cselekményeket, amelyekben a kizárt ügyintéző járt el. A hatóság vezetője az ügyintéző kizárási tárgyában való döntésre feljogosíthatja a belső szervezeti egység vezetőjét is. Ha a hatóságnál nincs másik, megfelelő szakképzettséggel rendelkező ügyintéző, az ügyintézőt a felügyeleti szerv vezetője jelöli ki.

A kizárási okok külön esete, ha a hatóság vezetőjével, vagy más, a hatáskört személyesen gyakorló személlyel szemben áll fenn. Ilyen esetben indokolt magának a hatóságnak a kizárási ok, mert a beosztott ügyintézőt nehéz választás elé állítja az olyan döntés kényszere, amely a vezető esetleges hátrányát okozza, de az is gyanús lehet, ha a kedvező döntés születik meg. Ha a kizárási ok a hatóság vezetőjével, illetve az közigazgatási hatósági jogkörben eljáró polgármesterrel, főpolgármesterrel, jegyzővel, főjegyzővel, a közgyűlés elnökével szemben merül fel, az ügyben – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – a felügyeleti szerv által kijelölt másik azonos hatáskörű hatóság jár el. E rendelkezést nem kell alkalmazni a hatósági bizonyítvánnyal, igazolvánnyal és nyilvántartással, illetve a jogszabályban meghatározott mértékű – nem mérlegelési jogkörbe tartozó – adó- vagy más fizetési kötelezettség megállapításával kapcsolatos ügyekben.

5. Az ügyintézés, az eljárási cselekmények határideje

A magyar eljárásjogban a Ket. általános határidőket határoz meg mind az eljárás egészére, mind ezen belül egyes eljárási cselekményekre, illetve a speciális jogszabályok az egyes ügytípusokra speciális határidőket határoznak meg. Az eljárási határidőkkel kapcsolatos néhány alapfogalom:

- *a határidő* az az időtartam, amelyen belül egy meghatározott eljárási cselekményt (fellebbezést, végrehajtást stb.) el kell, vagy el lehet végezni,
- *a határnap* egy meghatározott naptári nap, illetve annak rendszerint közelebből is megjelölt része (órája, perce), amikor az eljárási cselekményt jogosultak vagy kötelesek elvégezni vagy megkezdeni (például tárgyalást megkezdeni, idézésre megjelenni). A határnapot mindig a hatóság tűzi ki.

5.1. A közigazgatási ügy elintézésének határideje

Az elintézési az a határidő, amelyen belül az adott ügyet be kell fejezni. Az ügyintézési határidő a kérelemnek az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz történő megérkezése napján, illetve az eljárás hivatalból történő megindításának napján kezdődik. A felügyeleti szerv eljárása esetén az ügyintézési határidő az iratoknak a felügyeleti szervhez érkezésekor kezdődik. A hatóság a felügyeleti szervnek erre irányuló felhívásától számított öt napon belül köteles az iratokat felterjeszteni.

Az általános ügyintézési határidő

Az általános ügyintézési határidő harminc nap, vagyis az érdemi határozatot harminc napon belül kell meghozni. Meg kell jegyezzük, hogy e vonatkozásban a törvény nem elég pontos, mert ha szó szerint értelmezzük azt, hogy a hatóság a harminc napon belül meghozza a határozatot, akkor ebbe a szó hétköznapi értelmében a határozat közlésének napja nem számít bele.

Speciális ügyintézési határidők

A speciális ügyekben folyó eljárások esetében a harminc naptól eltérő határidők is lehetségesek, rövidebb határidőt bármely jogszabály, hosszabbat pedig törvény vagy kormányrendelet állapíthat meg. E lehetőségnek az indoka az, hogy az egyes ügyfajtákban az eljárás igen különböző elintézési időt igényel.

A Ket. maga is megállapít speciális határidőt:

- kiskorú ügyfél esetében, továbbá ha életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet elhárítása indokolja, vagy ha a közbiztonság érdekében egyébként szükséges, az érdemi határozatot soron kívül kell meghozni,
- a joghatóságra, hatáskörre vagy illetékességre tekintet nélkül teendő ideiglenes intézkedést haladéktalanul kell megtenni, (igaz, ez nem tekinthető az ügy végleges elintézésének),
- hatósági bizonyítványt, igazolványt 15 napos határidő alatt kell kiadni.
- Ha a hatóság testületi szerv, akkor az elintézési határidő úgy módosul, hogy ha a másként nem lehetséges, a harminc napos a határidő letelte utáni első testületi ülésen, legkésőbb azonban hatvan napon belül kell határoznia.

A szakhatóság eljárására irányadó ügyintézési határidő – ha jogszabály másként nem rendelkezik – tizenöt nap.

A határidő meghosszabbítása

Az eljáró hatóság vezetője – ha azt törvény nem zárja ki – az ügyintézési határidőt indokolt esetben egy alkalommal, legfeljebb harminc – kiskorú ügyében legfeljebb tizenöt – nappal meghosszabbíthatja. Erről értesíteni kell az ügyfelet és mindazokat, akiket az eljárás megindításáról értesítettek. Indokolt esetben a szakhatóság vezetője e határidőt egy alkalommal tizenöt nappal meghosszabbíthatja, és erről az ügyfelet és a megkereső hatóságot értesíti.

Az ügyintézési határidőn belüli egyes eljárási cselekmények beszámítása az ügyintézési határidőbe

Az ügyintézés határideje az eljárási cselekmények időkerete. Ezen belül kell az eljárási cselekmények többségét elvégezni. Az egyes eljárási cselekményeknek lehet külön, rájuk vonatkozó határideje. Ebben a tekintetben két megoldás lehetséges:

az egyes eljárási cselekmények határideje beleszámít az ügyintézés határidejébe, azaz az ügyintézési határidő számítása szempontjából nincs következménye az adott eljárási cselekményre vonatkozó határidőnek,

az eljárási cselekményre vonatkozó határidőt nem kell beszámítani az ügyintézés határidejébe, azaz az ügyintézés határideje meghosszabbodik azzal az időtartammal, amely alatt az eljárási

cselekményt ténylegesen elvégzik, illetve amely alatt el kell azt végezni (ha ez nem történik meg).

Az ügyintézési határidőbe nem számít be:

- a hatásköri vagy illetékességi vita egyeztetésének, illetve az eljáró hatóság kijelölésének időtartama,
- a nemzetközi jogsegélyeljárás időtartama, ideértve a magyar külképviseleti hatóságtól kért jogsegély időtartamát is,
- a hiánypótlásra, illetve a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő,
- a szakhatóság eljárásának időtartama,
- az eljárás felfüggesztésének időtartama,
- az az időtartam, amely alatt az ügyféllel a hatóságnak a bizonyítékokat ismertetnie kell (öt nap),
- elektronikus ügyintézés esetén az üzemzavar időtartama, amely alatt az ügyet nem lehet intézni,
- a kérelem, a határozat és egyéb irat hiteles fordításához szükséges idő.

A határidők számítása

A határidő első napját *kezdőnapnak* nevezzük. A kezdőnap az a nap, amelyre a határidő folyását elindító cselekmény vagy esemény esik. A közlés, a kézbesítés, a hirdetmény kifüggesztése esetén, a határidő kezdő napja a cselekményt követő nap. Például a fellebbezésre nyitva álló határidő 15 nap, kezdőnapja az a nap, amely a határozat kézbesítésének napját követi, és ebből az is látható, hogy különböző fellebbezésre jogosultak esetében ez a határidő különböző napon is kezdődhet.) Az ügyintézési azon a napon kezdődik, amely napon a beadvány megérkezik a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz. A határidő *utolsó napja az a nap*, amelyen a határidő lejár. 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. Ha a határidő utolsó napja olyan nap, amelyen a hatóságnál a munka szünetel, a határidő a legközelebbi munkanapon jár le. A hirdetménnyel történő közlés esetében a határidő utolsó napja hirdetmény levételét megelőző nap.

A kezdő és az utolsó nap közötti időtartam a határidő tartama. A naptárból is következik, hogy vannak olyan napok, amelyeken eljárási cselekményeket nem lehet végezni, ezért indokolt, hogy ezek a napok bizonyos esetben ne számítsanak be a határidőbe. Ha a határidő utolsó napja olyan nap, amelyen a hatóságnál a munka szünetel, a határidő a legközelebbi munkanapon jár le.

Ha az ügyfél postán útján küldi meg a beadványát a hatóságnak, a beadvány előterjesztési ideje a postára adás napja, azaz, ha a határidő utolsó napján adja postára, de a beadvány csak néhány nap múlva érkezik meg a hatósághoz, a beadványban foglaltakra vonatkozó közlés határidőben történt. Pl. a fellebbezés csak 17 nap múlva érkezik a hatósághoz, de az ügyfél a határidő 15. napján — éjfélig — a fellebbezést postára adja, a fellebbezés határidőben történt, és a fellebbezési jogát az ügyfél nem veszítette el.

Az elektronikus dokumentum előterjesztésének, illetve kézbesítésének ideje a külön jogszabályban meghatározott módon történő visszaigazolás időpontja. Ha az elektronikus

dokumentum előterjesztési, illetve kézbesítési ideje nem munkanapra esik, a határidő a következő munkanapon kezdődik.

A határidők esetében igen fontos, hogy az eljárási cselekmény elvégzésének napja pontosan megállapítható legyen. Ennek megállapíthatóságát szolgálják az eljárásról felvett jegyzőkönyvek, a közlések esetében pedig a közlés módjától függően a közlés dokumentálása, pl. a postai kézbesítésnél a tértivevény...stb. Előfordulhat azonban, hogy a dokumentáció nem pontos, esetlen elvész, vagy pl. a tértivevényen a kézbesítés napja nem olvasható egyértelműen. A „kétes esetben a kedvezőbbet kell alkalmazni” elve indokolja, hogy ilyenkor úgy tekintsük, az érintett a határidőt megtartotta. A törvény ezt vélelemként fogalmazza meg, azaz a határidőt kétség esetén megtartottnak kell tekinteni.

5.2. Az igazolási kérelem

A határidők elmulasztása miatt az ügyfél, illetve az eljárásban közreműködő más személy igen hátrányos helyzetbe kerülhet. A mulasztásnak többféle következménye is lehet jogvesztés, a jogvesztő határidő elmulasztása miatt, más jogi hátrány (pl. a kérelem elutasítása, ha az ügyfél határidőre nem szolgáltatja a kért adatokat, nem pótolja az eljárási cselekményt), más felelősségre vonás (pl. eljárási bírság kiszabása, ha az idézett személy a határnapon nem jelenik meg).

Az igazolás az eljárási jogokban az az intézmény, amely a mulasztás jogkövetkezményeinek az elhárítására irányul. Az igazolás az ügyfél, illetve az eljárásban közreműködő olyan személy eszköze, akire vonatkozóan valamilyen eljárási cselekmény kötelezettsége vagy joga áll fenn, és a kötelezettséget a határidőben nem teljesítette, vagy jogával a jog gyakorlására nyitva álló határidőben nem élt. Az igazolás során a mulasztó mulasztását menti ki, elsősorban azzal, hogy bizonyítja a mulasztásért nem felelős, az rajta kívül álló okból következett be, és egyúttal pótolja az elmulasztott cselekményt.

A hatóság is elmulaszthat eljárási cselekményt, a hatóság azonban hivatalból cselekszik, az eljárási cselekmények elvégzésének rendjét a jogszabályok keretein belül hivatalból határozza meg, ezért értelmetlen lenne az igazolás intézményét a hatóság által elmulasztott cselekményekre is értelmezni. Ha a hatóság mulasztásából az eljárásban hiba keletkezik, akkor a jogorvoslat egyéb eszközei szolgálhatnak ennek orvoslására.

A sikeres igazolás eredményeként olyan jogi helyzet áll be, mintha a határidőt (határnapot) el sem mulasztották volna: visszaáll a mulasztás előtti állapot (restitutio in integrum).

Az igazolási kérelem benyújtásának feltételeivel kapcsolatban azt kell megvizsgálnunk, hogy

- milyen mulasztási ok lehet az eredményes igazolás alapja, és milyen összefüggés van az igazolási kérelem és az elmulasztott cselekmény között, valamint,
- milyen határidőkön belül van helye a mulasztás igazolásának.

Az eljárás általános szabályai szerint az igazolás alapja az *igazolási kérelem, amelyben a mulasztónak bizonyítania kell, hogy a mulasztás nem az ő hibájára vezethető vissza.* Az igazolási kérelemről az a hatóság dönt, amelynek eljárása során a mulasztás történt. Az önhiba pontos meghatározására vonatkozóan nincsen jogszabályi rendelkezés, ezért azt a hatóság a

hétköznapi értelemben kell alkalmazza. Segítségül hívható a jóhiszemű eljárás elve, azaz, az a személy aki, tisztességesen, kötelezettségeit teljesítve jár el, nem követ el olyan hibát, amely neki felróható lenne. Az önhiba hiánya többnyire betegség, más akadályoztatás. Kérdéses, hogy tévedés esetében, a tévedés önhibának értékelendő-e vagy sem. Már utaltunk arra, hogy ha a tévedés oka pl. az, hogy a hatóság hibásan tájékoztatja az ügyfelet, akkor az önhiba nem állapítható meg, egyéb esetben mérlegelés kérdése.

Az igazolási kérelmet az elmulasztott határnaptól, illetve az elmulasztott határidő utolsó napjától számított nyolc napon belül lehet előterjeszteni. Ha a mulasztás az érintettnek később jutott tudomására, a határidő a tudomásra jutáskor, akadályoztatás esetén az akadály megszűnésének napjától kezdődik. Az elmulasztott határnaptól, illetve az elmulasztott határidő utolsó napjától számított hat hónapon túl igazolási kérelmet nem lehet előterjeszteni.

A határidő elmulasztása esetén az igazolási kérelemmel egyidejűleg pótolni kell az elmulasztott cselekményt is, amennyiben ennek feltételei fennállnak. Ha a hatóság megtartotta az ügyfelek értesítésére és a határozat közlésére vonatkozó szabályokat, a fellebbezési határidő elmulasztása esetén nincs helye igazolási kérelemnek arra való hivatkozással, hogy az értesítés, illetve a határozat közlése nem postai kézbesítés útján történt.

Ha a hatóság az igazolási kérelemnek helyt ad, az ügyfelet eljárásjogi szempontból olyan helyzetbe kell hozni, mintha nem mulasztott volna. Ennek érdekében a hatóság a döntését módosítja vagy visszavonja, az eljárást megszüntető döntésének visszavonása esetén az eljárást folytatja, illetve egyes eljárási cselekményeket megismétel. A döntésnek az igazolási kérelem alapján történő módosítására nem csak akkor kerülhet sor, ha a döntés egyébként jogszabálysértő, illetve akkor is sor kerülhet, ha a módosítás jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot sértene. Ezt azért kell kiemelni, mert igazolási kérelem jogerőre emelkedett határozat esetében is előterjeszthető, hiszen az igazolási kérelem abszolút határideje 6 hónap.

Meg kell azonban jegyezzük, hogy a hatóság nem köteles helyt adni az igazolási kérelemnek, vagyis mérlegelési joga van. E mérlegelésnek jogerős határozat esetében szempontja lehet az is, hogy a határozat módosítása sértene-e jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot.

A igazolási kérelemnek helyt adó végzést meg kell küldeni mindazoknak, akik az eljárás megindításáról értesítést kaptak. Az igazolási kérelemnek helyt adó végzéssel szemben nincs helye fellebbezésnek. Az ügyfél a végzés ellen csak akkor jogosult önálló fellebbezésre, ha kérelme a fellebbezési határidő elmulasztásának igazolására vonatkozik, egyéb esetekben az ügy érdemében hozott határozat elleni jogorvoslati kérelmében kifogásolhatja az igazolási kérelem elutasítását is. Az eljárás egyéb résztvevője fellebbezést nyújthat be az igazolási kérelmet elutasító végzés ellen.

5.3. A képviselet, hatósági közvetítő

A képviselet fogalma, szerepe és fajtái a hatósági eljárásban

Az ügyfélre vonatkozó szabályok kapcsán említettük, hogy mind a természetes személy ügyfél helyett eljár(hat) a képviselője, a szervezeti ügyfelek esetében a szervezetet mindig képviselő képviseli az eljárásban. A képviselet lényege, hogy a képviselő a képviselt helyett és nevében eljárva, jognyilatkozataival a képviselt személy részére szerez jogokat, illetve vállal kötelezettségeket, a hatósági eljárásban pedig az, hogy a képviselő elősegíti a képviselt a képviselt személy — ügyfél — jogainak érvényre juttatását, védelmét, megszerzését.

Szükségszerű a képviselet mindenk előtt a jogi személyek, illetve a szervezetek esetében. A szervezetekre a cselekvőképességet nem értelmezzük, ezért eljárási képességük sem értelmezhető. A szervezeteket jogügyleteikben, hivatalos eljárásaikban eljárási képességgel rendelkező természetes személyek képviselik. Az egyes szervezetek képviselőjének személyét elsősorban a szervezet belső viszonyai, illetve az ilyen viszonyokat meghatározó szabályok, esetenként jogszabályok határozzák meg. A nem jogi személy szervezetek esetében alapszabály, működési szabály, ha ilyen nincs, a tagok megállapodása határozza meg a képviseletre jogosult személyt.

Természetes személy ügyfél esetében akkor szükséges a képviselet, ha nem járhat el maga, vagy nem tud eljárni. Nem járhat el az ügyfél, ha nincs eljárási képessége. Az ügyfél nem tud eljárni, ha akadályoztatva van, akár mert állapota olyan, akár mert — a hivatalból indult eljárásokban — nem található, ismeretlen helyen van, és az eljárásról ezért még értesíteni sem lehet. A természetes személy képviselete lehet *törvényes képviselet*, azaz ex lege, jogszabály rendelkezése alapján fennálló képviselet, vagy speciálisan az eljárás céljára a gyámhatóság által kirendelt *ügygondnoki képviselet*.

Az ügyfél döntésén alapul a képviselet, ha az ügyfél meghatalmaz valakit a képviselet ellátására. Ez a *meghatalmazotti képviselet*. A képviselő meghatalmazására okot adhat, hogy az ügyfélnek nincs ideje eljárni, de legtöbbször az, hogy nincs kellő szakértelme az eljárással kapcsolatos eljárási cselekmények elvégzésére, különösen pedig a felmerülő jogi kérdések megítélésére. A képviselet a hatósági eljárásban lehet

A törvényes képviselet

A kiskorúak esetében a családi jogi és a gyámügyi jogszabályok a kiskorú gyermek törvényes képviselőjéül a szülő(ke)t, illetve a gyámot határozzák meg. A nagykorúak esetében a törvényes képviselő a gondnok. *A képviseleti jog tartalmát tekintve a törvényes képviselet teljes körű képviselet*. A törvényes képviselő – érdekellentét esetét kivéve – a képviselt nevében általában minden jognyilatkozatot megtehet. *Az ügyfél érdekeit sértő jognyilatkozatért a képviselő felelősséggel tartozik*. A törvényes képviselő jognyilatkozatának az érvényességét a jogszabály esetenként gyámhatósági hozzájáruláshoz köti, az esetek egy szűkebb körében pedig – a jognyilatkozatot gyámhatósági hozzájárulásra tekintet nélkül is érvénytelennek nyilvánítja a jog.

A törvényes képviselő esetében is érvényes az a képviseleti jogra vonatkozó általános polgári jogi szabály, hogy a képviselt és a képviselő között érdekellentét nem állhat fenn. A Csjt. kizárja a képviseletet, olyan ügyben, amelyben a szülő vagy házastársa, egyenesági rokona, avagy az ő törvényes képviselete alatt álló más személy a gyermekkel szemben ellenérdekű félként szerepel, vagy amelynek tárgya a gyermek családi jogállásának megállapítása, az örökbefogadási ügyek, illetve a másik szülővel szembeni a nála elhelyezett gyermek tartása iránt indított eljárás kivételével. A gyámhatóság pedig ügyeknek meghatározott csoportjára nézve a szülőtől a törvényes képviselet jogát megvonhatja, ha attól lehet tartani, hogy a szülő a képviseletet nem a gyermek érdekeinek megfelelően gyakorolná. Ilyen esetben a gyámhatóság *eseti gondnokot rendel ki képviselőként*. Az eseti gondnok képviseleti joga nem általános, tevékenységének tartalmát a gyámhatóság kirendelő határozata tartalmazza.

A meghatalmazotti képviselet

Képviseleti jogot a képviselőhöz, a másik félhez vagy az érdekelt hatósághoz intézett nyilatkozattal is lehet létesíteni. Ez a nyilatkozat a meghatalmazás. Az általános meghatalmazás csak írásban érvényes. A meghatalmazás eltérő kikötés hiányában visszavonásig érvényes. A meghatalmazás bármelyik fél halálával megszűnik. A megbízó ügyfél a meghatalmazást visszavonhatja, erről értesítenie kell a hatóságot.

A meghatalmazotti képviselet speciális fajtája a jogi képviselet, amelyet csak ügyvéd, illetve jogtanácsos láthat el. Az utóbbi szervezeti ügyfelek jogi képviselője lehet, természetes személy ügyfél pedig az ügyvédet bízta meg jogi képviselettel, de az ügyvéd, illetve ügyvédi szervezet szervezeti jogi képviseletet is elláthat. A jogi képviselet lényege, hogy az ügyvédi, illetve a jogtanácsosi szakmai tevékenység speciális szabályai alapján történik, amelynek lényeges része a díjazás. A hatósági eljárásban e díjazásnak a jelentőségét kiemeli, hogy a költségviselésre vonatkozó rendelkezések szerint a díj költségtényezőnek számít, amelyet az ügyfeleknek viselniük kell.

Az ügygondnoki képviselet

A természetes személy ügyfél részére, ha ismeretlen helyen tartózkodik vagy nem tud az ügyben eljárni, és nincs törvényes képviselője vagy meghatalmazottja, az eljáró hatóság kezdeményezésére a gyámhatóság ügygondnokot rendel ki. Ügygondnokként a gyámhatóság rendszerint ügyvédet rendel ki. A kirendelő határozat alapján – ez maga is jogokra, ill. kötelezettségekre vonatkozó hatósági jogkör, hatósági döntés – ügygondnokot megilleti az ügyfél képviseletének joga és kötelessége a kirendelő határozatban meg-határozott korlátok között. Az ügygondnok – ha jogszabály másként nem rendelkezik – a gyámhatóság felhatalmazása nélkül pénzt vagy dolgot nem vehet át, továbbá egyezséget csak akkor köthet, és a vitás jogot csak akkor ismerheti el, illetőleg arról csak akkor mondhat le, ha ezzel megóvjá az általa képviseltet a nyilvánvaló károsodástól. A kirendelő határozat az ügygondnok és az ügyfél között nem hoz létre megbízási jogviszonyt. Az ügygondnok tevékenységét gyámhatósági felügyelet mellett látja el. Az olyan eljárási cselekmények elvégzéséhez, illetőleg olyan jognyilatkozatok megtételéhez, melyre a kirendelő határozat nem jogosítja fel, a gyámhatóság előzetes hozzájárulását kell kérnie. Az ügygondnok a kirendelés alapjául szolgáló ügy befejezését követő nyolc napon belül jelentést köteles tenni a gyámhatóságnak. A kirendelt ügygondnokot munkadíj illeti meg. Az ügygondnok munkadíjának viselése felől a gyámhatóság határoz. Az ügygondnoki intézményhez hasonló a Ptk.-ban (225. §) szabályozott eseti gondnokság intézménye. Az eseti gondnokot úgy is jellemezhetjük, hogy a törvényes képviselő (pl. szülő) jogkörének gyakorlója eseti jelleggel, e jogkörében az eljárási képviselet csak részjogosítványként jelenik meg. Mivel az eseti gondnok bármilyen eljárásban képviselheti az ügyfelet, vele az közigazgatási eljárásban is találkozhatunk. Az eseti gondnok az ügyben olyan jogkörrel jár el, mint a gyám, illetőleg a gondnok. A gyámhatóság az ügygondnokot és az eseti gondnokot, ha a kirendelés célja megvalósult vagy oka megszűnt, tisztsége alól határozattal menti fel.

Jogszabályban egyéb módon meghatározott képviselet

A szervezetekkel kapcsolatban említettük, hogy azok képvisellete szükségszerű, hiszen a szervezetekre vonatkozóan az eljárási képesség fogalmát nem értelmezzük. A szervezetek szabályozott működéséhez általában hozzátartozik, hogy képviselőjük tisztázott legyen. A jogi személyek esetében a létesítéséről szóló jogszabályban, határozatban vagy okiratban meg

kell állapítani — ha erről külön jogszabály nem rendelkezik — képviselőjét. A jogi személyek képviselőjét tehát vagy jogszabály, vagy a jogi személyt létesítő közigazgatási (kormány, miniszteri, esetleg képviselő testületi) határozat, vagy alapító okirat határozza meg.

Ha valamilyen jogi személy típusra vonatkozóan jogszabály általánosan rendelkezik a képviseletről, akkor a helyzet igen hasonló ahhoz, ahogyan a kiskorúak, illetve a gondnokság alá helyezett természetes személyek törvényes képviseletéről rendelkezik a jog, vagyis a szó tágabb értelmében az ilyen képviselet is törvényes képviselet. A jogi személyekre vonatkozó képviseletről a Ptk, illetve a jogi személyek egyes fajtáiról rendelkező jogszabályok tartalmazzak rendelkezéseket.

A képviselő kizárása, a képviselet vizsgálata

Legyen szó törvényes, vagy meghatalmazotti képviseletről, a képviselő nem járhat el az ügyfél helyett minden vonatkozásban. Vannak olyan eljárási cselekmények, illetve van olyan ügy is, amelyben az ügyfelet nem képviselheti senki, az ügy vagy az eljárási cselekménye természetéből következően. Ilyen esetben az ügyfélnek személyesen kell eljárnia, azaz a képviselő akkor járhat el, ha jogszabály nem írja elő az ügyfél személyes eljárását. Továbbá minden esetben az ügyfél és képviselője együtt is eljárhat.

A képviselet vizsgálata háromirányú vizsgálódást jelent:

- annak vizsgálatát, hogy az adott ügyben, vagy az adott eljárási cselekményre nézve egyáltalán van-e helye képviseletnek,
- a képviselő személye alkalmas-e a képviselet ellátására,
- a képviselő jogosult-e a képviseletre?

A hatóság köteles megvizsgálni a jogi személy és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet képviselőjének, a képviseleti jogosultságát. A képviseleti jogosultság a megfelelő hiteles dokumentum bemutatásával igazolható, olyan esetben, amelyben a képviseletre jogosult személyt a megfelelő bírósági, hatósági bejegyzés tartalmazza, az erről kiállított igazolás, egyes esetekben hatósági igazolvány. Ugyancsak köteles megvizsgálni az ügyvédnek és az ügygondnoknak a képviseleti jogosultságát. Az ügygondnok jogosultságát a kirendelő határozat tartalmazza, de a gyámhatóság az ügygondnok kirendeléséről szóló határozatot megküldi az eljáró hatóságnak is, ezért az eljáró hatóság általában csak a kirendelt személy azonosságáról kell meggyőződjön.

A természetes személy képviselőjeként eljáró személy képviseleti jogosultságát is megvizsgálja a hatóság, indokolt esetben írásbeli meghatalmazást kérhet. A törvény nem teszi kötelezővé az írásbeli meghatalmazás bemutatását, a hatóság mérlegelésére bízva, hogy erre szükség van-e. Ha a hatóság olyan személyt fogad el képviselőnek, akinek valójában hiányzik a képviseleti jogosultsága igen komoly hibát követ el, hiszen a képviselő cselekményéből az ügyfél jogai változnak, és az ügyfél az őt érintő eljárásban jogait nem tudta védeni, képviselni. Az ilyen eljárás, illetve az ilyen eljárásban meghozott hatósági határozat súlyosan jogsértő, hivatalból is meg kell semmisíteni, és ha ebből az ügyfélnek kára származik, ezért a hatóság is felelősséggel tartozik. Ha a képviselőként eljárni kívánó személy a képviseleti jogosultságát az erre irányuló felhívás ellenére sem igazolja, a hatóság visszautasítja az eljárását.

A jogosultság hiánya nem az egyetlen olyan ok, amely miatt a meghatalmazotti képviselőt a hatóság visszautasítja. Előfordulhat, hogy az egyébként szabályszerűen meghatalmazott, és meghatalmazását igazoló képviselő a hatóság megállapítása szerint a képviselet ellátására nem alkalmas. Mindenek előtt ilyen kizáró ok a már említett

érdekellentét. Ha az eljárás során bármikor olyan adat merül fel, amely az érdekellentétre utal, a hatóság a képviselőt vissza kell utasítsa. Az általános képviseleti joggal rendelkező törvényes képviselő sem járhat el érdekellentét esetében, sem a jogszabályban meghatározott konkrét ügyekben, sem egyébként, ha az érdekellentét megállapítható. Az érdekellentét a meghatalmazotti képviseletre is vonatkozó kizárási ok.

A képviselő eljárása

Az eljárási jogokat a képviselő annak érdekében gyakorolja, hogy az ügyfél számára minél kedvezőbb érdemi döntést hozzon a hatóság. A képviselő az ügyfelet képviselve annak érdekében jár el. A képviselő az eljárás valamennyi szakaszában elvégzi azokat az eljárási cselekményeket (pl. kérelem benyújtása, bizonyítékok előterjesztése, részvétel a tárgyaláson, egyezség kötése stb.), amelyeket az ügyfélnek kellene elvégezni, vagy amelyekkel az ügyfél őt megbízta. Eközben, a képviselő bizonyos értelemben maga is a közigazgatási eljárásban közreműködő személlyé válik és a képviselőt illetik meg általában azok az eljárási jogok és őt terhelik azok a kötelezettségek, amelyek az ügyfelet illelnék, illetve terhelnék személyes eljárása esetén. Az iratokat, ha az ügyfélnek képviselője van, a képviselő részére kell kézbesíteni; a személyes megjelenésre szóló idézés kézbesítése azonban a megidézett részére történik, képviselőjének egyidejű értesítésével.

A hatósági közvetítő a hatóság és az ügyfelek közötti jobb megértést, kapcsolattartást szolgálja, elsősorban azért, mert ha viszonylag sok ügyfél van, az ügyfelek és a hatóság együttműködése nehéz, hiszen minden ügyfél a maga érdekét képviseli, joga van saját eljárási jogainak érvényesítésére, akivel a hatóságnak egyedileg kell bánnia, jogainak tiszteletben tartásával. A hatósági közvetítő semleges pozícióban közvetít az ügyfelek és a hatóság között. Eljárása azonban az ügyfelek közötti érdekegyeztetést is szolgálja.

Ha jogszabály lehetővé teszi, a nagyszámú ügyfelet érintő eljárásban a hatóság – lehetőleg az ügy tárgyához igazodó – felsőfokú végzettségű hatósági közvetítőt vehet igénybe. A hatósági közvetítő:

- gondoskodik arról, hogy az érintettek hiteles, szakszerű és közérthető tájékoztatást kapjanak mind az eljárás céljáról, mind az annak megvalósulása kapcsán várható következményekről, illetve az esetleges kedvezőtlen változások (hatások) megelőzésére vagy mérséklésére irányuló intézkedésekről,
- tájékoztatja az ügyfeleket az ügyben irányadó jogszabályok rendelkezéseiről, az anyagi jogi és eljárásjogi jogszabályokban meghatározott jogaikról,
- közvetít a hatóság és az ügyfelek, illetve az ellenérdekű ügyfelek között annak érdekében, hogy az eljárás céljának eléréséhez kölcsönösen elfogadható megoldási módot találjanak,
- összegyűjti és rendszerezett formában a hatóság rendelkezésére bocsátja az ügyfelektől beérkezett, az eljárás tárgyára vonatkozó észrevételeket.

E szerepkörben a közvetítő egyben az ügyfelek sajátos képviselője is, anélkül, hogy a képviseletre felhatalmazásra lenne szüksége.

A hatósági közvetítő eljárásának feltétele, hogy az általános eljárási szabályokhoz képest szubszidiárius speciális jogszabály rendelkezzen erről. Az ilyen jogszabályok megalkotása a jövőben várható.

A közvetítői szerepből következik, hogy a közvetítő mind a hatóság ügyfelek, mind az ügyfelek közötti viszonyban pártatlan személy kell legyen, ha a pártatlanság nem áll fenn, akkor az adott személy a közvetítői szerepből ki van zárva.

Nem lehet hatósági közvetítő:

- az ügyfél, az eljárásban ügyfélként részt vevő szervezet tulajdonosa, tisztségviselője, alkalmazottja, illetve az ügyféllel munkavégzésre irányuló szerződéses kapcsolatban álló személy,
- a hatósággal vagy a hatóság felügyeleti szervével közszolgálati vagy más, munkavégzésre irányuló jogviszonyban álló személy,
- az, aki személyében vagy hozzátartozója révén érintett az ügyben,
- akitől más okból nem várható elfogulatlan közreműködés.

A hatóság – ha törvény azt nem zárja ki vagy nem korlátozza – lehetővé teszi a hatósági közvetítő számára az iratokba való betekintést, továbbá megad számára minden olyan segítséget, amely szükséges a tevékenységének ellátásához. A hatósági közvetítő köteles megőrizni a tevékenysége során tudomására jutott védett adatot, és köteles gondoskodni a személyes adatok védelméről.

A hatósági közvetítőt munkájáért díj illeti meg, és a költségviselés szabályai szerint igényt tarthat költségeinek megtérítésére.

Ha a hatósági közvetítő a neki felróható okból nem teljesíti feladatát, eljárási bírsággal sújtható, és a felmerült költségek viselésére kötelezhető.

6. Az eljárási költségek

A jogszolgáltatás igénybevétele mindig is költséges dolog volt. Az eljárással összefüggő költségek — ide értve a jogi képviselőt, a bíróság tevékenységének finanszírozását, a felek kiadásait... stb. — kérdését úgy oldották meg, hogy a magánjogi perekben a feleknek kellett viselni, büntető ügyekben a büntető ítéletben rendelkeztek a költségek megtérítéséről, amelyet a bűnösnek, illetve örökösének, esetleg családjának kellett megfizetni. A közigazgatási hatóságok jogszolgáltató tevékenységére vonatkozóan azonban a modernizálódó államok és jogok azt a felfogást képviselték, hogy azok a közérdeket érvényesítve, a közcélok érdekében járnak el, és mivel a hatóságok szerves részei az egész közigazgatási rendszernek, fenntartásuk elsősorban az adókból, a közcélok megvalósítását lehetővé pénzügyi forrásokból történik. Ezért a hatóságok eljárásának költségeit egészében nem terhelik a felekre, különösen nem akkor, ha a hatóságok hivatalból járnak el. Abban az esetben azonban, ha a felek kérelemmel fordulnak a hatóságokhoz, az eljárás teljes ingyenessége sohasem érvényesült, a hatóság igénybe vételéért valamilyen összeget meg kellett fizetni. *Ez az eljárási illeték.*

Napjainkban azonban a közigazgatási jogszolgáltatásba is lassanként beépül a költségeknek az érintett ügyfelek által való megfizetésének az intézménye. A költségek megfizetésének viszonylag könnyen kínálkozó terepe a hatósági jogszolgáltatás, mert ha az ügyfél veszi igénybe a hatóságot, kínálkozik, hogy megfizesse az igénybevétellel járó költséget, ha pedig a hatóság hivatalból indított eljárásban az ügyfélre kötelezettséget ró — amelynek alapja legtöbbször valamilyen jogsértő magatartás —, a költséget indokolt az ügyfélre terhelni. Ha a hatóság az eljárást hivatalból, kötelezettség megállapítására, illetve a

jogsértő magatartás miatt a felelősség érvényesítésére indítja meg, de az eljárás során bebizonyosodik, hogy a kötelezettség megállapítása nem indokolt, a felelősségre vonás indokolatlan, és emiatt az eljárás költségét indokolatlan és méltánytalan az ügyfélre terhelni, az eljárással járó költségét továbbra is a közigazgatási hatóság költségvetése fedezi.

Az eljárási költség meghatározása

Az eljárás költségeivel kapcsolatban az elsődleges kérdés, hogy mi tekinthető eljárási költségnek, hogyan határozhatók egy konkrét eljárás költségei. A kérdés lényege, hogy a hatóság tevékenységének mely elemei épülhetnek be valamilyen költségkalkulációba. A Ket. megoldása az, hogy a hatóság általános működéséért nem kell költségelemeket kalkulálni, illetve általános költséget, eljárási illetéket kell megfizetni, illetve hasonló szerepet játszanak a kérelemre induló eljárások egyes eseteire megállapított igazgatási szolgáltatási díjak. A többi költségelem elsősorban az ügyfél, illetve az ügyfelek eljárással összefüggő kiadásai, illetve az eljárás egyéb résztvevőinek közreműködésével összefüggő kiadások, költségek. Ezeket összességükben *az eljárás egyéb költségeinek* nevezzük.

Eljárási költségek:

- az eljárási illeték, amelyet 1990. évi XCIII törvény, az illetéktörvény (Itv.) határoz meg
- az igazgatási szolgáltatási díj, amelyet speciális jogszabályok határoznak meg,
- az ügyfél megjelenésével kapcsolatos költség (utazási költség, kiesett jövedelem megtérítése stb.),
- az anyanyelv használatával kapcsolatos költség (tolmács díja, határozat lefordításának díja stb.),
- az ügyfél iratbetekintési jogának gyakorlásával kapcsolatos költség (másolás, nyomtatás, postázás költsége stb.),
- az ügyfél képviselőjében eljáró személy költsége (a törvényes képviselő költsége és kiesett jövedelmének megtérítése, a meghatalmazott költsége és megbízási díja, munkadíja, az ügygondnok, kézbesítési ügygondnok költsége és munkadíja),
- a tanú megjelenésével kapcsolatos költség (utazási költség, a kiesett jövedelem megtérítése),
- a hatósági közvetítő költsége (megbízási díja, utazási költsége), továbbá a tevékenységével kapcsolatban indokoltan felmerült kiadás,
- a szakértői díj és a szakértő költsége,
- a fordítási költség a 11. § (2) bekezdésében szabályozott eseten kívül,
- az ügyfél, valamint az eljárás egyéb résztvevője részéről felmerült levelezési, dokumentumtovábbítási költség,
- a végrehajtási költség és a végrehajtási költségátalány,
- az eljárásban közreműködő rendőrségnél felmerült költség,
- a hatósági ügyintézővel kapcsolatosan felmerült igazolt utazási költség,
- a törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott egyéb eljárási költség.

Az egyéb eljárási költség összegét általában az érintett által bemutatott bizonyíték alapján, ha pedig ez nem lehetséges, az érintett írásbeli nyilatkozata alapján kell megállapítani.

Az eljárási költség megelőlegezése, viselése

Ha az ellenérdekű ügyfelek részvételével folyó eljárás amiatt indult, mert a kérelmező a másik ügyfél jogellenes magatartását sérelmezte, a hatóság – ha egyes költségek tekintetében törvény másként nem rendelkezik eljárási költségek viselésére kötelezi a kérelem elutasítása esetén a kérelmező ügyfelet, a kérelemnek megfelelő döntés esetén az ellenérdekű ügyfelet. Ha az ügy érdemében hozott határozat a kérelemnek részben ad helyt, a hatóság az eljárási illeték általa megállapított arányban való viselésére kötelezi a kérelmezőt, illetve az ellenérdekű ügyfelet.

A kérelemre indult eljárásban az egyéb eljárási költséget – ha törvény másként nem rendelkezik – a kérelmező ügyfél előlegezi meg, illetve viseli. Több azonos érdekű ügyfél esetén az egyéb eljárási költséget az ügyfelek – eltérő megállapodásuk hiányában – egymás között egyenlő arányban előlegezik meg, illetve viselik.

A hivatalból indított eljárásban az egyéb eljárási költséget a hatóság előlegezi. A rendőrség igénybevételével kapcsolatos költséget az igénybevételt kérő hatóság megelőlegezi.

Ha a határozat az ügyfél részére kötelezettséget állapít meg, a felmerült költség viselésére az ügyfelet kell kötelezni. A hatóság által megelőlegezett költséget a hatóság számlájára kell visszafizetni.

Ha valamely bizonyítási eszköz igénybevételét kérelemre indult eljárásban a hatóság, illetve hivatalból indított eljárásban az ügyfél indítványozza, az ezzel összefüggő költség megelőlegezése az indítványozó szervet vagy személyt terheli. Ilyen esetben a költségviselés attól függ, hogy a határozat az indítványnak megfelelő bizonyítási eszközön alapul-e. Ez a rendelkezés az irányadó a kérelemre indult eljárásban az ügyfél indítványa nyomán alkalmazott bizonyítási eszközzel kapcsolatos költség viselésére is.

Ha az ügyfélnek vagy az eljárás egyéb résztvevőjének jogellenes magatartása miatt vált szükségessé valamely eljárási cselekmény megismétlése, a hatóság az ezzel kapcsolatos többletköltség megfizetésére kötelezi a jogellenes magatartást tanúsító személyt.

Hatósági nyilvántartásból történő rendszeres és csoportos adatszolgáltatás esetén jogszabály igazgatási szolgáltatási díjfizetési kötelezettség teljesítésére határidőt is meghatározhat.

A végrehajtási eljárás során felmerülő költséget az viseli, aki a végrehajtás elrendelésére és fogatosítására okot adott.

Ha a hatáskörrel rendelkező illetékes szerv mulasztása miatt a felügyeleti szerv más szervet jelöl ki az eljárás lefolytatására, a hatáskörrel rendelkező illetékes szerv köteles megtéríteni a kijelölt szervnek az e törvény alapján az utóbbit terhelő egyéb eljárási költséget. A belföldi jogsegély keretében a megkeresett hatóság eljárása során felmerült egyéb eljárási költséget a megkereső hatóság megtéríti.

A költségmentesség engedélyezése is lényegét tekintve méltányossági döntés. A hatóság annak a természetes személy ügyfélnek, aki kereseti, jövedelmi és vagyoni viszonyai miatt az eljárási költséget vagy egy részét nem képes viselni, jogai érvényesítésének megkönnyítésére költségmentességet engedélyezhet. Törvény költségmentességet gazdálkodó szervezet, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet részére is

megállapíthat. A költségmentesség az eljárási illeték, az igazgatási szolgáltatási díj és az egyéb eljárási költség viselése alóli teljes vagy részleges mentességet jelenti.

A költségmentesség a kérelem előterjesztésétől kezdve az eljárás egész tartamára és a végrehajtási eljárásra terjed ki. A költségmentességhez alapul szolgáló feltételeknek az eljárás folyamán történő bekövetkezése, illetve megváltozása esetén költségmentesség engedélyezhető, illetve az módosítható vagy visszavonható. A költségmentesség iránti kérelem elutasításáról, továbbá a költségmentesség módosításáról és visszavonásáról szóló végzés ellen fellebbezésnek van helye. Az eljárási illeték vagy igazgatási szolgáltatási díj tekintetében nem részesíthető költségmentességben az egyetemleges fizetési kötelezettség alapján fizetésre kötelezett ügyfél, kivéve, ha egyébként költségmentességben részesült.

A költség megállapításáról és viseléséről a hatóság dönt. Az általános szabály szerint a költség megállapítását, illetve a költségfizetési kötelezettséget a hatóság határozatának a rendelkező részébe kell felvenni, de egyes költségelemről külön is lehet dönteni, ez a döntés eljárási döntés, amelynek formája végzés. Az egyéb eljárási költséget a hatóság összegszerűen határozza meg, és határozatában vagy végzésében dönt a költség viseléséről, illetve a megelőlegezett költség esetleges visszatérítéséről. A költség viselésével kapcsolatos döntés ellen fellebbezésnek van helye, amelynek nincs halasztó hatálya a döntés többi – fellebbezéssel meg nem támadott – rendelkezése tekintetében, és nem akadályozza meg azok jogerőre emelkedését.

A költség megállapítása során helye lehet méltányosságnak is, mert a hatóság az indokolatlanul magas egyéb eljárási költség helyett alacsonyabb összeget állapít meg.

7. Az idézés és az értesítés

Azt, akinek személyes meghallgatása az eljárás során szükséges, a hatóság határnap vagy határidő megjelölésével arra kötelezi, hogy előtte vagy a megjelölt helyen jelenjen meg. Az ügyfél a kérelmére indult eljárásban nem kötelezhető a megjelenésre, kivéve, ha a hatóság a kérelemre indult eljárást hivatalból folytatja, ebben az esetben azonban az eljárás már hivatalból lefolytatott eljárásnak minősül.

Az idézés a megidézett személy egyéb tevékenységét, munkáját, stb. érinti. A megjelenés kötelező, de az idézésnél módot kell adni arra, hogy a megidézett saját tevékenységét megfelelően megszervezhesse. Az idézést – ha az ügy körülményeiből más nem következik – úgy kell közölni, hogy azt az idézett a megjelenésének megkönnyítése érdekében a meghallgatást megelőzően legalább öt nappal megkapja. Idézni írásban, távbeszélő útján vagy elektronikus úton lehet. Az írásbeli idézéssel azonos hatályú, ha az eljárás során jelen levő személyt az ügyintéző más időpontra való megjelenésre kötelezi, ezt az iratra feljegyzni, és a megidézettel aláírattja.

Az idézés tartalma

Az idézésben meg kell jelölni, hogy a hatóság az idézett személyt

- milyen ügyben és
- milyen minőségben (ügyfélként, tanúként stb.) kívánja meghallgatni,
- az idézett személyt figyelmeztetni kell a megjelenés elmulasztásának következményeire.

Az idézés helye

Az idézés természetes helye a hatóság hivatali helysége. Azonban az ügyfelek gyakran egészen más helyen laknak, tartózkodnak, mint a hatóság székhelye. A hatósági eljárásban nem szükséges, hogy minden esetben a hatóság székhelyére idézzék a meghallgatni kívánt személyt, hiszen a jogsegély intézményének felhasználásával a lakóhelye szerinti közigazgatási hatóság — önkormányzati polgármesteri hivatal — is elvégezheti a meghallgatást, és az erről szóló jegyzőkönyvet küldi meg az eljáró hatóságnak. Ezért a székhelyre történő idézés kivételes. A hatóság a székhelyén lakcímmel nem rendelkező személyt csak akkor idézheti a székhelyére, ha ezt jogszabály írja elő, vagy azt az érintett személy kéri, valamint ha az eljáró hatóság székhelyét előnyösebben érheti el a meghallgatni kívánt személy, mint azt a legalsóbb fokú hatóságot, amelynek székhelyén lakik vagy tartózkodik. Egyébként a hatóságnak a legalsóbb fokú hatóságot kell megkeresnie a személy meghallgatása végett.

Vannak azonban olyan eljárási cselekmények, amelyek csak meghatározott helyen végezhetők el, illetve az adott cselekménye egyszerre több személyt érintenek, ezért nincs lehetőség a korlátozások figyelembe vételére. Az idézésre vonatkozó korlátozás nem alkalmazható arra az esetre, ha

- az idézés a tárgyaláson való részvételre irányul,
- az idézés egyeztetésen való részvétel irányul,
- a megkeresés útján történő meghallgatás csorbítaná az ügyfél (ügyfelek) eljárási jogait, illetve,
- az idézni kívánt személy lakó- vagy tartózkodási helyén nem működik olyan hatóság, amely megfelelő szakismeretek birtokában tudná elvégezni a szükséges eljárási cselekményt.

A fővárosban működő hatóság a főváros, a megyei jogú város kerületi hivatalának vezetője a megyei jogú város területéről, a körjegyző a körjegyzőség, a hatósági igazgatási társulás kiadmányozási jogkörrel rendelkező vezetője a társulás egész területéről idézhet.

A megidézett személy köteles megjelenni, ha ezt a kötelezettséget nem teljesíti, akadályozza az eljárást, illetve annak eredményességét. Az is akadály, ha megjelenik, de azért nem tud érdemben eleget tenni nyilatkozattételi kötelezettségének, mert nincs meghallgatásra alkalmas állapotban. Ezért az eljárási jog a mulasztásra jogkövetkezményeket rendel alkalmazni.

Ha az idézett személy az idézésnek nem tesz eleget, vagy meghallgatása előtt az eljárás helyéről engedély nélkül eltávozik, és távolmaradását vagy eltávozását megfelelően nem igazolja, továbbá az idézésre önhibájából eredő ittas vagy bódult állapotban jelenik meg, eljárási bírsággal sújtható, továbbá az eljárási cselekmény megismétlése miatti többletköltség megfizetésére kötelezhető. Ha az idézett személy igazolja a távolmaradásának vagy eltávozásának menthető indokát, vissza kell vonni az eljárási bírságot megállapító és az elővezetést elrendelő végzést.

A jogi személy ügyfél „meghallgatása” minden esetben a képviselője útján történhet. A hatóság nem minden esetben lehet tisztában azzal, hogy ki a képviselőre köteles személytel. A megjelenés elmulasztása esetén ezért azzal sem, hogy ki az a személy, akit a mulasztásért a bírsággal kell súlytani. Ha jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet képviselője nem jelent meg az idézésre, és a képviselő nevét a vezető tisztségviselő a hatóság felhívására nem közli, a vezető tisztségviselő eljárási bírsággal sújtható, és kötelezhető a többletköltség megfizetésére.

A mulasztás esetén a hatóság ismételten megidézheti a meghallgatni kívánt személyt. Ha az idézett személy ismételt idézésre sem jelenik meg, és távolmaradását nem menti ki, a rendőrség útján elővezetethető. Az elővezetés foganatosításához – ha törvény másként nem rendelkezik – az ügyésznek a hatóság vezetője által kért jóváhagyása szükséges. Az elővezetés költségét az azt kérő hatóság előlegezi meg. Ha a hatóságnak tudomása van arról, hogy az elővezetni kívánt személy a fegyveres erők vagy a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagja, az elővezetés céljából az állományilletékes parancsnokot kell megkeresni. A jogi személy képviselője esetében ha a nevét a vezető tisztségviselő a hatóság felhívására nem közli, az elővezetést a vezető tisztségviselővel szemben lehet alkalmazni.

Ha a hatóság nem tartja szükségesnek az ügyfél idézését, köteles az ügyfelet a tanú és a szakértő meghallgatásáról, a szemléről és a tárgyalásról – ha az ügy körülményeiből más nem következik – legalább öt nappal korábban értesíteni azzal a tájékoztatással, hogy a meghallgatáson (szemlén, tárgyaláson) részt vehet, de megjelenése nem kötelező. Ezt a rendelkezést kell alkalmazni arra az ügyfélre is, akinek kérelmére az eljárást megindították. Az értesítést – ha az ügy körülményeiből más nem következik – úgy kell közölni, hogy az, az eljárási cselekmény időpontja előtt legalább öt nappal az ügyfélhez megérkezzen.

8. A jegyzőkönyv és a hivatalos feljegyzés

Az eljárás folyamán szükséges az egyes eljárási cselekmények rögzítése ahhoz, hogy a bizonyítás során elegendő alapul szolgáljanak a tényállás megállapításához, illetve a hatóság döntéséhez. A kérelem előterjesztése során érintettük, hogy a természetes személy ügyfél a kérelmet szóban is előterjesztheti. Ilyenkor a kérelem pontos rögzítése feltétele a kérelem tartalma megállapíthatóságának is. Az eljárási cselekmények rögzítésére szolgál a jegyzőkönyv.

Jegyzőkönyvet kell készíteni a szóban előterjesztett kérelemről, az ügyfél, a tanú, a szakértő meghallgatásáról, a szemle lefolytatásáról, a helyszíni ellenőrzésről és a tárgyalásról.

A jegyzőkönyv tartalmazza

- az eljáró hatóság megnevezését, az ügy tárgyát és az ügyiratszámot,
- a jegyzőkönyv készítésének helyét és időpontját,
- a meghallgatott személy természetes személyazonosító adatait, lakcímét, eljárásjogi helyzetét és elérési lehetőségét,
- a meghallgatott személy jogaira és kötelességeire való figyelmeztetés megtörténtét,
- az ügyre vonatkozó lényeges nyilatkozatokat és megállapításokat,
- a szemle és a hatósági ellenőrzés során tapasztalt, az ügy eldöntése szempontjából lényeges körülményeket és megállapításokat,
- a meghallgatott személy, az eljárási képességgel nem rendelkező személy képviselője, az eljáró ügyintéző és a jegyzőkönyvvezető oldalankénti aláírását.

A szóbeli kérelemről nem kell jegyzőkönyvet készíteni, ha a hatóság a kérelmet azonnal teljesíti, és az ügy elintézésére vonatkozó szabályok szerint elegendő a teljesítést az ügyiratra feljegyezni vagy a nyilvántartásba bevezetni, a hatóság a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítását tartalmazó döntését azonnal meghozza.

A jegyzőkönyv helyett hangfelvételt, vagy kép- és hangfelvételt is lehet készíteni. A hangfelvétel is tartalmazza

- az eljáró hatóság megnevezését, az ügy tárgyát és az ügyiratszámot,
- a jegyzőkönyv készítésének helyét és időpontját,
- a meghallgatott személy természetes személyazonosító adatait, lakcímét, eljárásjogi helyzetét és elérési lehetőségét,
- a meghallgatott személy jogaira és kötelességeire való figyelmeztetés megtörténtét,
- az ügyre vonatkozó lényeges nyilatkozatokat és megállapításokat,
- a szemle és a hatósági ellenőrzés során tapasztalt, az ügy eldöntése szempontjából lényeges körülményeket és megállapításokat,
- az eljáró ügyintéző nevét.

A hangfelvételt tartalmazó hanghordozó eszközt az iratokhoz kell csatolni, vagy arról tizenöt napon belül a megfelelő tartalmú jegyzőkönyvet kell készíteni. Ha a hatóság vezetője a tanú vagy a bejelentő személyes adatainak zárt kezelését rendelte el, az ügy hozzáférhető iratai között a jegyzőkönyvnek olyan másolata helyezhető el, amely nem tartalmazza a meghallgatott személy természetes személyazonosító adatait, lakcímét, eljárásjogi helyzetét és elérési lehetőségét és a meghallgatott személy aláírását.

Hivatalos feljegyzésben kell rögzíteni az olyan eljárási cselekményt, amelyről nem készül jegyzőkönyv vagy hangfelvétel, vagy kép- és hangfelvétel. A hivatalos feljegyzés tartalmazza felvételének helyét és időpontját, az ügy tárgyát és számát, az eljárási cselekményt, az eljáró ügyintéző nevét és aláírását. Nem kell jegyzőkönyvet, illetve hivatalos feljegyzést készíteni abban az esetben, amikor a hatóság az ügymenetre vonatkozó általános vagy az adott ügy állásáról szóló tájékoztatást nyújt az ügyfél részére.

9. Az elsőfokú eljárás

Az eljárás megindítása

A hatósági eljárás az ügyfél kérelmére, bejelentésére, nyilatkozatára, más hatóság kezdeményezésére, panaszra vagy hivatalból indul meg.

A hivatalból induló eljárás

A hivatalból induló eljárás megindulhat azért, mert jogsértés történt, akár úgy, hogy valamilyen jogszabályban előírt magatartással ellentétesen cselekedtek, akár úgy, hogy jogszabályban előírt kötelezettséget mulasztottak el. A hivatalból indított ilyen eljárások esetében a közigazgatási hatóság a klasszikus rendészeti tevékenységi körben végzi a jogszolgáltatást, amely a jogsértő magatartás miatti felelősség megállapítására, érvényesítésére, esetenként az elmulasztott kötelezettség „kikényszerítésére”, pótlására irányul. Ez a közigazgatás szorosabban vett „szankcionáló”, jogérvényesítő tevékenysége.

Az eljárás megindítása a hatóság kötelezettsége, amely kötelezettség a jogellenes magatartásról, illetve a mulasztásról való hatósági tudomás szerzésekor keletkezik. Az eljárás megindítása jogszabályból következő kötelezettség, a hatóság — a hatáskörre vonatkozóan kifejtettek szerint — nem mérlegelheti, hogy az eljárást megindítsa-e vagy sem, ha erősen valószínű, hogy a jogsértés, illetve a mulasztás megtörtént. Azt azonban mérlegelheti, hogy ennek a helyzetnek a fennállása valószínű-e. A hatóság a jogsértésről, mulasztásról tudomást szerezhet „hivatalból”, azaz akkor, ha saját valamilyen eljárásában — pl. hatósági ellenőrzés során — erre adat merül fel, vagy ha más hatóság „hivatalból” értesíti róla. Ilyen adat azonban

bárkinek a bejelentéséből („feljelentéséből”) is felmerülhet. Az eljárás megindításának speciális esete, ha a hatóság a felettes hatóság utasítására indítja meg az eljárást, erre sor kerülhet akkor, ha a hatóság maga is mulaszt, és a felettes kötelezettsége az eljárás megindítására a hatóságot Rászorítani”, de akkor is, ha a felettes hatóság értesül először a jogsértést, vagy mulasztást valószínűsítő adatról, és az eljárásra jogosult hatóságot ennek kivizsgálására utasítja. Ehhez hasonló, ha a hatósági eljárás szükségessége az igazságszolgáltatásban, bírósági eljárás során merül fel, és erről a bíróság dönt.

Összegezve tehát: a hatóság köteles a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén hivatalból megindítani az eljárást, ha

- ezt jogszabály előírja,
- erre felügyeleti szerve utasította,
- a bíróság kötelezte,
- életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetről szerez tudomást..

A kérelemre induló eljárás

Az ügyfélnek rendszerint azért áll érdekében az eljárás kezdeményezése, mert valamilyen jogot, kedvezményt, előnyt akar megszerezni, vagy szabadulni akar valamilyen terhes kötelezettségétől. Meg kell jegyezzük, hogy *a Ket. kérelemnek minősíti az ügyfél bejelentését, nyilatkozatát, más hatóság kezdeményezését, illetve hatóság számára történő panasz előterjesztését.*

A bejelentés általában olyan ügyeket jelent, amelyek esetében a fél valamilyen tevékenység elvégzését ahhoz a feltételhez köti, hogy azt bejelentsék. Pl. a gyülekezési jog alapján a demonstrációk tartása a tervezett időpontot megelőzően három nappal, a rendőrhatósághoz történő bejelentéshez kötött. Ebben az esetben a rendőrhatóság adott esetben megtilthatja a demonstráció megtartását. Hasonló az eset egyes építési munkák elvégzését illetően, amelyeket az építési hatóságnak előzetesen be kell jelenteni, és a hatóság ezek elvégzését a jogszabályban meghatározott feltételek mellett megtilthatja, feltételhez kötheti.

Az általános *panaszjog* ugyan egyéni sérelemre is vonatkozhat, ebben az esetben azonban jogszabály nem állapít meg közigazgatási hatósági eljárást megalapozó hatáskört. Ezért a panasz csupán olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amely megalapozhat közigazgatási, de nem hatósági intézkedést. Ez a panasz tehát nem alapozhat meg hatósági eljárást.

Abban az esetben ha *más hatóság kezdeményezi* a hatóság eljárását arról van szó, hogy ez a hatóság a maga eljárásaiban, tevékenységi körében észleli a hatósági eljárás szükségességét, és erről értesíti a hatáskörrel, illetékességgel rendelkező hatóságot. Az ilyen közigazgatási szerv tehát tekinthető kérelem beadására jogosult ügyfélnek is, ebben az értelemben pedig az eljárás valóban az ilyen hatóság kezdeményezésére indul meg.

A kérelem előterjesztése

A természetes személy ügyfél az elsőfokú eljárás megindítására irányuló kérelmét az eljárásra hatáskörrel rendelkező illetékes hatóságnál, vagy ha jogszabály azt nem zárja ki, lakcíme, illetve a foglalkoztatójának székhelye, telephelye szerinti székhelyű, azonos hatáskörű hatóságnál, ennek hiányában pedig a lakcíme vagy munkahelye szerint illetékes

jegyzőnél is előterjesztheti, aki azt öt napon belül továbbítja a hatáskörrel rendelkező illetékes hatósághoz. Törvény vagy kormányrendelet az ettől eltérően is kijelölheti azt a hatóságot, amelyikhez a kérelem előterjeszthető.

A kérelmet a hatósághoz *írásban* lehet benyújtani, a természetes személy ügyfél azonban kérelmét *szóban* is előterjesztheti. Életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet során az azonnali intézkedést igénylő ügyben a kérelmet *távbeszélő útján* is elő lehet terjeszteni. Jogszabály előírhatja, hogy az ügyfél a kérelmét az e célra *rendszeresített nyomtatványon*, vagy elektronikus ügyintézés esetén *elektronikus űrlapon* nyújtsa be.

A kérelem tartalmi követelményei arra vonatkoznak, hogy mi szerepeljen a kérelemben. A kérelem tartalmazza az ügyfélnek és képviselőjének a nevét (megnevezését), lakcímét (székhelyét, telephelyét), továbbá meg lehet adni a hivatalos célokra használható elektronikus levélcímét vagy távközlési úton való elérhetőséget. Jogszabály előírhatja, hogy a kérelemben az ügyfél azonosíthatósága érdekében fel kell tüntetni az ügyfélnek az ügy jellege szerinti és az eljáró hatóság által törvény alapján kezelhető azonosítóját (adóazonosító jelét, adószámát, társadalombiztosítási azonosító jelét, személyi azonosítóját stb.). A kérelemhez csatolni kell a jogszabályban előírt mellékleteket.

A kérelem mellékleteként az esetek többségében olyan adatok igazolására van szükség, amelyek a hatóság döntéséhez szükséges tényeket, más nyilatkozatok megtételét, tartalmát tanúsítják. Általános szabály azonban, hogy az ügyfél-azonosításhoz szükséges adatok kivételével az ügyféltől nem kérhető olyan adat igazolása, amelyet valamely hatóság jogszabállyal rendszeresített nyilvántartásának tartalmaznia kell, és a személyes adatok tekintetében az adat továbbítását az adott ügy elbírálásához szükséges célból törvény lehetővé teszi, vagy az ügyfél saját személyes adat tekintetében ezt kéri. Az ügyfél azt is kérheti, hogy a kérelmet elbíráló hatóság szerezz be más hatóságtól az eljáráshoz szükséges, általa megjelölt adatra vonatkozó igazolást. Ezt a kérelmet írásba kell foglalnia. A kérelemnek ez a része az ügyfél személyes adata tekintetében adat kezeléséhez, illetve továbbításához való hozzájárulásnak minősül. Ha a szükséges adatokat az eljáró hatóság szerzi be, az ehhez szükséges illeték vagy igazgatási szolgáltatási díj fizetési kötelezettségét az ügyfél az eljáró hatóságnál teljesíti. Az igazgatási szolgáltatási díj a megkeresett hatóság bevétele.

A kérelmet tartalma szerint kell elbírálni akkor is, ha az nem egyezik az ügyfél által használt elnevezéssel. Ez a rendelkezés az Áe-ben is szerepelt, és értelme szerint arra irányul, hogy mivel az ügyfél nem szükségképpen jártas a hatósági eljárások világában, nem minden esetben tudja pontosan meghatározni, hogy kérelme tulajdonképpen milyen hatósági eljárásár megindítására irányul, különösen nem azért, mert az egyes külön is nevesíthető eljárások között néha viszonylag kevés az eltérés. Ha ilyenkor a hatóság az ügyfél kérelmét mechanikusan visszautasítaná azzal, hogy az ügyfél nem a megfelelő eljárásra irányuló kérelmet terjesztette elő, akkor nagyon sok esetben elesne az ügyfél jogai érvényesítésétől, illetve az a jogérvényesítés igen megnehezülne, lényegében véve igen könnyen kiküszöbölhető hiányosság miatt. A hatóságnak az ügyfél kérelméből meg kell tudni állapítani, hogy az ügyfél kérelme jogi értelemben valójában milyen eljárásra is irányul. Ha ez a kérelemből nem állapítható meg, akkor az ügyfelet hiánypótlásra fel kell hívni. A formanyomtatványon előterjesztett kérelem esetében a könnyebben megállapítható, hogy a kérelem olyan eljárásra vonatkozik-e, amely eljárásra a formanyomtatványt rendszeresítették. Ha megállapítható, hogy nem, illetve a kérelem olyan eljárásra irányul, amelyre más nyomtatvány van rendszeresítve, a hatóság köteles a megfelelő formanyomtatvány kitöltésére

felhívni az kérelmező ügyfelet. Ha ezt elmulasztja, és a nem megfelelő formanyomtatvány miatt a kérelmet visszautasítja jogsértő módon jár el.

Az eljárás megindítására irányuló kérelemmel kapcsolatos hatósági cselekmények

A kérelem beérkezését követően a hatóság kötelezettsége hogy megvizsgálja:

- a kérelemben foglalt eljárás hatósági eljárás-e,
- ha hatósági eljárás, akkor rendelkezik-e hatáskörrel és illetékességgel.

Ha a hatóság megállapítja, hogy a kérelemben foglalt eljárás hatósági eljárás, de az nem tartozik a hatáskörébe, vagy nem illetékes, akkor két eset lehetséges:

- ha a kérelmet az ügyfél jogszerűen terjesztette elő a hatóságnál, az ügyet átteszi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz,
- ha megállapítja, hogy a kérelem előterjesztését jogszabály nem teszi lehetővé, akkor a kérelmet visszautasítja, illetve a kérelmet előterjesztő ügyfelet tájékoztatja arról, hogy a kérelmet hol terjesztheti elő jogszerűen.

Az ügyfél által kezdeményezett eljárásokat illetően a kérelemnek az közigazgatási szervhez történő megérkezése napját tekintik az eljárás megindulása napjának.

Jogszabályi rendelkezés híján nem ilyen egyértelmű annak megállapítása, hogy *mely nap tekintendő az eljárás hivatalból történő megindításának*. Gyakorlati értelemben eljárás hivatalból történő megindítása csakis az eljáró szerv valamilyen eljárási cselekményével, intézkedésével történhet, azaz akkor tekinthető megindultnak az eljárás, ha a hatóság valamilyen konkrét eljárási cselekményt végez. A hatóság eljárási cselekményét az eljáráshoz kapcsolt dokumentumok rögzítik, elsősorban is az eljárást megindító ügyiratra eszközölt feljegyzés.

A kérelem beadását követő hiánypótlásra irányuló cselekmények

A kérelemnek a hatósághoz való megérkezése után elsősorban is a hatóság haladéktalanul ellenőrzi, hogy a kérelem megfelel-e a formai és tartalmi követelményeknek. Ha az ügyfél a kérelmet hiányosan nyújtotta be, az eljáró hatóság a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül felhívja, hogy a hiányokat pótolja. A felhívásban megfelelő határidőt kell meghatározni és figyelmeztetni kell a mulasztás jogkövetkezményeire. Törvény vagy kormányrendelet a hiánypótlási felhívás kibocsátására nyolc napnál hosszabb határidőt is megállapíthat.

Az értesítési jogok és kötelezettségek

A hivatalból indult eljárásban az ismert ügyfelet az eljárás megindításától, a kérelemre indult eljárásban az ismert ellenérdekű, illetve érintett ügyfelet a kérelem beérkezésétől számított öt napon belül értesíteni kell. Az értesítés csak akkor mellőzhető, ha

- az veszélyeztetné az eljárás eredményességét,
- az egyszerű megítélésű, a tényállás előzetes tisztázását nem igénylő ügyben az eljárás megindítása után azonnal sor kerül az érdemi határozat meghozatalára,
- az ellenőrzésre feljogosított hatóság az adott tárgyban folyamatosan lát el az érintettnél ellenőrzési feladatot,
- azt honvédelmi, nemzetbiztonsági, közbiztonsági okból jogszabály kizárja.

Az értesítésnek tartalmaznia kell:

- az ügy tárgyát, iktatási számát, az eljárás megindításának napját és az adott ügyfajta irányadó ügyintézési határidőt, az ügyintéző nevét és hivatali elérhetőségét,
- az iratokba való betekintés és a nyilatkozattétel lehetőségére irányuló tájékoztatást,
- hivatalból indult eljárásban az erre történő utalást, kérelemre indult eljárásban a kérelmező ügyfél nevét,
- az ügyfél tájékoztatását az elektronikus ügyintézés lehetőségének igénybevételéről és az ügyfajta vonatkozó elektronikus tájékoztatási szolgáltatás elérhetőségéről.

Az értesítési kötelezettség teljesítésének speciális módja a *hirdetmény, illetve a közhírré tétel útján történő értesítés*. A létesítmények engedélyezésére irányuló eljárásokban valamennyi, a hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa, jogszerű használója ügyfél, ettől eltekintve is lehet, hogy az eljárás nagyszámú ügyfelet érint, akiket az eljárás megindulásáról értesíteni kell. Meghatározott ügyekben törvény ugyancsak az ügyfél jogaival ruházhatja fel az érdekvédelmi szervezeteket és azokat a társadalmi szervezeteket, amelyeknek a nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul. Ezekben az esetekben hirdetményi úton, továbbá közhírré tétel útján (helyben szokásos módon, a helyi lapban stb.) kell értesíteni. A hirdetményi értesítés nem azonos azzal, hogy az értesítést a közigazgatási hatóság hivatalos hirdetményi táblájára függesztik ki, hanem azt, hogy a létesítménnyel összefüggő, illetve nagyszámú ügyfél valószínű lakóhelyét felölelő területen hirdetményeket tesz ki a hatóság az eljárásról. Hirdetmény, illetve közhírré tétel útján kell közölni az értesítést, akkor is, ha az ügyfelek körét vagy a hatásterület határait nem lehet pontosan megállapítani. A hirdetmény ebben az esetben a hatásterület vélelmezhető határait jelöli meg. A hirdetmény, illetve közhírré tétel útján közölt közlemény tartalmazza:

az ügy tárgyát,

- a tervezett létesítmény, tevékenység rövid ismertetését,
- a hatásterület határait,
- a tájékoztatást arról, hogy az érintettek hol és mikor tekinthetnek be a tervekbe, illetve az ügy egyéb irataiba.

Az ügyfél kérelmére indult eljárásban, ha ezt az ügyfél kéri, a kérelem beérkezésétől számított öt napon belül a hatóság az ügyfelet értesíti az ügy iktatási számáról, az eljárás megindításának napjáról, az ügyintézési határidőről, ügyintézőjéről és az ügyintéző hivatali elérhetőségéről. Ha a kérelem elektronikus úton érkezett, a tájékoztatás elektronikus úton, három napon belül történik. Ebben az esetben az értesítés a fentiekben túlmenően tartalmazza a kapcsolattartás elektronikus levélcímét is.

A kérelem visszavonása

Az ügyfél az eljárás megindítására irányuló kérelmét a határozat jogerőre emelkedéséig visszavonhatja. Az ügyfelet megillető jog azt szolgálja, hogy ha az ügyfél az eljárást megindítását követően úgy értékeli, a kérelemben foglaltakat a továbbiakban már nem tartja érdekében állónak, az eljárástól elállhat. Ez a hatóságot is tehermentesíti. A hatóság ekkor az eljárást megszünteti.

A kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítása

A hatóság a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül, nyolc napon belül végzéssel elutasítja, ha

- az eljárásra magyar hatóságnak nincs joghatósága,
- a hatóságnak nincs hatásköre vagy nem illetékes, és a kérelem áttételének nincs helye, továbbá ha a kérelem áttételéhez szükséges adatok a kérelemből hiányoznak, és azok hivatalból sem állapíthatók meg,
- a kérelem nyilvánvalóan lehetetlen célra irányul,
- jogszabály az igény érvényesítésére határidőt állapít meg, és a kérelem elkészt,
- a hatóság az ügyet érdemben már elbírálta, és változatlan tényállás és jogi szabályozás mellett ugyanazon jog érvényesítésére irányuló újabb kérelmet nyújtottak be, és újrafelvételnek nincs helye, feltéve hogy a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítását jogszabály nem zárja ki,
- a kézbesítési vélelem megdöntése iránti kérelmet késedelmesen terjesztették elő,
- a kérelem tartalmából megállapítható, hogy az ügy nem hatósági ügy.

A kérelemmel összefüggő megszüntetési esetek egy kivételével vonatkozhatnak az eljárást megindulását kezdeményező kérelemre, de más, az eljárás egésze során is előterjeszthető kérelemre. A kézbesítési vélelem megdöntése iránti kérelem elkésztése miatti elutasítás azonban csak az eljárás során előterjeszthető kérelemre vonatkozik, elsősorban a határozat közlése során esetlegesen beálló kézbesítési vélelem megdöntésére irányuló kérelemre.

Az eljárás elutasításánál a hatóság elsősorban jogi kérdéseket vizsgál, de ténybeli kérdés is előkerül, pl. a lehetetlen cél megítélése ténybeli kérdés. A hatóság azonban bizonyítási eljárást nem folytat le. Meg kell jegyezzük, hogy az elutasításra alapot adó okok egy része a hivatalból indított eljárásban is felmerülhet. Ebben az esetben azonban nincs kérelem, ezért elutasításra sem kerülhet sor. Ekkor a hatóság az eljárást egyszerűen megszünteti.

Az eljárás megszüntetése

A hatóság az eljárást végzéssel megszünteti, ha

- a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának lett volna helye, az elutasítási ok azonban az eljárás megindítását követően jutott a hatóság tudomására,
- az ügy tárgyát képező vagyontárgy megsemmisült vagy olyan mértékben károsodott, hogy az eljárás okafogyottá vált,
- az eljárás kérelemre indult és az ügyfél az érdemi határozat jogerőre emelkedése előtt kérelmét visszavonta, kivéve ha az eljárás hivatalból is megindítható, és a hatóság az eljárást hivatalból folytatja, vagy ha az eljárásban több kérelmező vesz részt, és nem mindegyikük vonta vissza kérelmét,
- az ügyfél halála vagy a jogi személy, illetve a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet megszűnése következtében okafogyottá vált, és eljárásbeli jogutódlás sem következett be,
- az eljárást hivatalból indították vagy folytatták, és az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn,

- az ügyfél a kérelmére indult eljárásban a képviselő visszautasítása esetén a hatóság felhívása ellenére nem gondoskodik a képviselet-ellátásra alkalmas személy meghatalmazásáról vagy nem jár el személyesen,
- jogszabályváltozás miatt az ügy elbírálása a továbbiakban már nem hatósági hatáskörbe tartozik,
- az ügyfél a kérelmére indult eljárásban a hiánypótlásra való felhívásnak nem tett eleget, és az erre megállapított határidő meghosszabbítását sem kérte, illetve nyilatkozattételének elmaradása megakadályozta a tényállás tisztázását,
- az ügyfél az eljárási illetékre vagy az igazgatási szolgáltatási díjra vonatkozó a fizetési kötelezettségének a hatóság erre irányuló felhívása ellenére nem tesz eleget és költségmentességben sem részesül.

A hatóság az eljárást végzéssel *megszüntetheti*, ha az ügyfél nem tesz eleget a hatóság azon felhívásának, hogy megindítsa azt az eljárást, amely megalapozza az eljárást felfüggesztését.

Az eljárás megszüntetéséről a hatóság öt napon belül mindazokat értesíti, akiket az eljárás megindításáról értesített.

Az eljárás felfüggesztése

Vannak olyan eljárásbeli helyzetek, amikor is a döntés meghozatala lehetetlen, vagy nem célszerű mégpedig azért, mert a döntés tartalmát valamely, az adott eljárástól független körülmény, ún. előkérdés befolyásolja. Az előkérdés olyan, egyéb, az adott ügyel összefüggő hatósági vagy bírósági ügy, vagy ugyanannak a hatóságnak más, de az adott ügy mikénti eldöntését befolyásoló ügye, melyek eldöntése nélkül az adott ügy megalapozottan nem dönthető el. Előkérdés felmerülése esetén – annak jogerős befejezéséig – az eljárás nem folytatható, azt fel kell függeszteni.

Amennyiben az előkérdés elbírálása olyan más szerv előtti eljárásban lehetséges csupán, amelyet csak az ügyfél indíthat meg, akkor ezen eljárás megindítására az ügyfelet határidő kitűzése mellett fel kell hívni. Ha az ügyfél az előkérdés elbírálását célzó eljárást a hatóság által megállapított határidő elteltéig nem indítja meg, akkor a felfüggesztett eljárást meg kell szüntetni, vagy azt a rendelkezésre álló adatok alapján kell elbírálni. Az eddig tárgyalt esetekben, vagyis amikor eljárási szempontból előkérdésnek minősülő eldöntendő ügy merül fel, az eljárás felfüggesztése kötelező, a hatóság a felfüggesztés tényét nem mérlegelheti. A Ket. azonban ismer olyan eseteket, amikor a hatóság saját belátása szerint dönt a felfüggesztés kérdésében, azaz az eljárás felfüggeszthető ugyan, de ennek elrendelése nem kötelező.

Felfüggeszthető az eljárás, ha a bíróság a hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte, de e bírósági döntéssel szemben perújítási, vagy felülvizsgálati kérelmet terjesztettek elő. Ez esetben a hatóság a bíróság által elrendelt új eljárást a perújítási vagy a felülvizsgálati eljárások befejezéséig felfüggesztheti.

Indokolt esetben és egy alkalommal, az eljárást a hatóság az ügyfél kérelmére is felfüggesztheti, ha jogszabály ezt nem zárja ki, nincs ellenérdekű ügyfél, van ellenérdekű ügyfél, de a felfüggesztés annak érdekeit nem sérti, az ellenérdekű ügyfél a felfüggesztéshez hozzájárult. Nincs helye az eljárás ügyfél kérelmére történő felfüggesztésének, ha azt

jogszály kizárja. Jogszály egyébként az ügyfél kérelmére történő felfüggesztéssel kapcsolatban a fentieken túlmenően egyéb feltételeket is megfogalmazhat.

A Ket. az eljárás felfüggesztésének egyéb, különös eseteit is ismeri. Különös esetek alatt olyan eseteket értünk, amikor a felfüggesztésre nem valamilyen előzetes kérdés, rendkívüli bírói jogorvoslat, vagy ügyféli kérelem, hanem egyéb, a hatóság ténykedésétől független, objektív, az eljárást befolyásoló, külső körülmény ad okot. Az egyik ilyen eset az, amikor az ügyfél személyében jogutódlás következett be, de a jogutód személye vitás.

Ha az eljárás kérelemre indult és a jogutódlás kérdése a kérelmező ügyfél kiesése folytán merült fel, akkor a jogutódlás tisztázásáig az eljárást fel kell függeszteni. Egyéb ügyfél kiesése vagy egyéb – hivatalból indított eljárás esetén – az eljárás felfüggeszthető.

Azokban az esetekben, amelyekben a szakvélemény elkészítése hosszabb időt vesz igénybe, lehetőség van arra, hogy a szakértő kirendelésekor (kéresekor) a hatóság az eljárást a szakvélemény beérkezéséig felfüggeszse.

Az eljárás felfüggesztéséről a hatóság végzéssel dönt. Ellene önálló fellebbezésnek van helye. A felfüggesztés eljárásjogi következménye, hogy minden határidő – az ügyintézési határidő kivételével – megszakad és a felfüggesztés megszűnésével újra kezdődik. Az ügyintézési határidő azért kivétel, mert az a felfüggesztés hatására nem szakad meg, hanem szünetel, azaz az ügyintézési határidőbe a szünetelés időtartama nem számít bele.

A Ket. azonban lehetővé teszi az eljáró hatóság számára, hogy a fenti szabálytól eltérő döntést hozzon, kimondva azt, hogy a felfüggesztés ténye az egyes eljárási cselekményekre megállapított határidőt nem érinti. E szabály alkalmazhatósága természetesen függ a felfüggesztés és a határidők időtartamától, de mindenestre elvi és gyakorlati lehetőséget jelent az eljárás gyorsítására és a döntés mihamarabbi meghozatalára.

A tényállás megállapítása és bizonyítás

A közigazgatási eljárás megindulása után a hatóságnak olyan eljárási cselekményeket kell végeznie, amelyek az eljárás céljához, a döntéshez, a határozat kibocsátásához képest eszközjellegűek. Ezeknek a cselekményeknek a célja a döntés ténybeli megalapozása, a döntéshez szükséges tények összegyűjtése, megvizsgálása, vagyis a tényállás megállapítása, tisztázása. A tényállás megállapítása a jogalkalmazás folyamatának része, egy mozzanata, ami — miként látni fogjuk —, bizonyítással vagy anélkül történhet. A tényállás pontos, valósághű megállapításának igen nagy a jelentősége. A gyakorlat is azt bizonyítja, hogy a közigazgatási eljárásban előforduló jogszabálysértések túlnyomó többségét nem az anyagi jogszabályok téves értelmezése vagy alkalmazása, hanem a tényállás felületes vagy helytelen megállapítása, a hibás bizonyítás okozza.

A tényállás megállapítása minden hatósági döntés előfeltétele. Annak nemcsak az érdemi, hanem az eljárási döntéseket, sőt a hatósági bizonyítvány és a hatósági igazolvány kiállítását, továbbá a hatósági nyilvántartásba vételt, a nyilvántartás kijavítását, kiegészítését, valamint a nyilvántartásból való törlést meg kell előznie. A tényállás helyes megállapítása mind az alap-, mind a jogorvoslati, mind pedig a végrehajtási eljárásban a megalapozott döntés feltétele.

A tényállás megállapítása az eljáró hatóság kötelessége és kizárólagos feladata. Ez kitűnik abból az eljárási szabályból, amely szerint a döntéshez szükséges tényállást a közigazgatási szerv köteles tisztázni. Ebből az alapvetően fontos szabályból az is következik, hogy a tényállás alapos és pontos tisztázása nélkül dönteni nem szabad.

A bizonyítás tárgya

A tényállás annak az eljárási cselekménysorozatnak az eredménye, amelyet a tényállás megállapításának (másképpen: tisztázásának) nevezünk, és amely mint ismeretes, a jogalkalmazás része. A tényállás megállapítása azt jelenti, hogy a számításba vehető tények sokaságából ki kell választanunk azt az egyet vagy azt a néhányat, amely az eljárás célja, a döntés érdekében szükséges, a döntés szempontjából jelentős, szakkifejezéssel élve: jogilag releváns. Azt, hogy az adott ügyben melyek a releváns tények, az a jogszabály alapján határozható meg. Nyilvánvaló, hogy a döntés csak úgy lehet megalapozott, ha azok a tények, amelyekre épül, igazak, a valóságnak megfelelnek. Ezért az eljárásban a tényekről nemcsak egyszerű értesülést kell szereznünk, hanem azok igaz voltáról, valódiságáról is meg kell győződnünk, teljes bizonyosságot kell szerezzünk.

A bizonyítás különböző módokon, különböző eszközökkel történhet. Vannak olyan hatósági ügyek, amelyekben a tények bizonyítása érdekében – a tényállás megállapításának érdekében – külön bizonyítási eljárást kell lefolytatni. Az eljárások túlnyomó többségében szerencsére egészen egyszerű módon, bizonyítási eljárás nélkül meg lehet győződni a releváns tények valódiságáról, és be lehet azokat építeni a tényállásba.

A bizonyítás tárgyát azok az állított vagy feltételezett tények képezik, amelyeknek a fennállása vagy fenn nem állása az ügyben hozandó döntés szempontjából lényeges, jelentős, jogilag releváns. Az ilyen tényeket bizonyítandó tényeknek nevezzük. Azt, hogy az adott ügyben melyek lesznek a bizonyítandó tények, az eljáró szervnek kell meghatároznia, az alkalmazásra kerülő jogi norma hipotézisére támaszkodva.

Nem minden releváns tényt kell bizonyítani. Egyes tények bizonyítását feleslegessé teszi, és ezáltal az eljárást egyszerűsíti a törvény azon rendelkezése, amely szerint nem kell bizonyítani a hatóság által hivatalosan ismert tényeket, valamint a köztudomású tényeket. Ha az ügyen ilyen tényeknek van jelentősége, azokat bizonyítás nélkül kell a tényállásba felvenni.

A jog már régóta kidolgozta a vélelem intézményét. Vélelemről akkor beszélünk, ha a jog erejénél fogva egy valószínű tényt valónak kell tekinteni mindaddig, amíg annak az ellenkezőjét be nem bizonyítják. Sőt egyes vélelmek esetében a jog a bizonyítást ki is zárja. A Ket. például törvényes vélelmet állít fel a hatósági bizonyítvány tartalmának, valamint a hatósági igazolványba bejegyzett adatok és jogok fennállásának valódisága mellett. A bizonyítási eljárásban természetesen figyelembe kell venni a más jogszabályokban felállított vélelmeket is. Ilyenek például a közokirat és a teljes bizonyító erejű magánokirat valódiságának vélelme (Pp.), az apaság vélelme, a vélelmezett fogantatási idő (Csjt.) stb.

Ehhez bizonyos értelemben hasonló helyzet alakul ki, ha az ügyfél eljárásbeli magatartását kell megállapítani.

A törvény az ügyfelet jóhiszemű közreműködésre kötelezi. Az ügyfél jó- vagy rosszhiszeműségének az eljárásban - az ügyfél nyilatkozatának valódiságával, a határozatok

visszavonásával stb. kapcsolatban - nagy a jelentősége. Ha az ügyfél jóhiszeműségét a hatóság kétségbe vonja, a rosszhiszeműséget a hatóságnak kell bizonyítania. Ebben az esetben azonban — jogszabály rendelkezésének hiányában — nem vélelemről van szó, csak a bizonyítási teher megoszlásának már ismert alaptétele (aki állít, az bizonyít) érvényesül. Az ügyfelet itt is megilleti a védekezés, az ellenbizonyítás joga, de jóhiszeműségét nem neki kell bizonyítania.

A bizonyítandó tények valódiságáról a hatóság kétféle módon győződhet meg: vagy közvetlen észlelés, megfigyelés útján (szemle, környezettanulmány, ellenőrzés stb.), vagy közvetítő eszközök, bizonyítási eszközök (tanú, szakértő, irat) révén. A bizonyítási eszközök szolgáltatják a bizonyító tényeket vagy más szóval a bizonyítékokat (tanú vallomása, szakértő véleménye, irat tartalma). Ezekből most már következtetni lehet a bizonyítandó tényekre.

Bizonyítási vagy bizonyító erő a bizonyítási eszközöknek az a tulajdonsága, amely a hatóság meggyőzésének kialakítására alkalmassá teszi azokat. A bizonyító erő például a tanú hitelt érdemlőségén vagy elfogultságán, a szakértő szakértelmén, az okirat valódiságán múlik. A Ket. szerint bizonyítékok különösen: az ügyfél nyilatkozata, az irat, a tanúvallomás, a szemléről készült jegyzőkönyv, a tárgyi bizonyíték, szakértői vélemény, a hatósági ellenőrzésen készült jegyzőkönyv. A hatóság a bizonyítási eljárásban jogot kapott arra, hogy a tényállás tisztázása szempontjából fontos tárgyi bizonyítékot és a bizonyítékként felhasználható iratot – jegyzőkönyv felvétele mellett – végzéssel lefoglalhatja. Ha a lefoglalás oka megszűnt, - s ha ezt jogszabály nem zárja ki – a lefoglalt bizonyítékokat nyolc napon belül ki kell adni annak, akitől lefoglalták.

A bizonyítási eszközök közül igen fontos szerepet tölt be az ügyfél, a tanú, szakértő meghallgatása, amelyeknél biztosítani kell, hogy a meghallgatni kívánt személy a meghallgatáson megjelenjen, a hatóság által szükségesnek tartott adatokat, tényeket elmondja. Az meghallgatáson való részvétel biztosítását szolgáló eljárási cselekmény az *idézés*. Egyes esetekben a meghallgatás, illetve az egyes eljárási — bizonyítási — cselekményeknél való jelenlét az ügyfél joga, de a hatóság nem veheti igénybe a meghallgatáson való kötelező megjelenés biztosítására irányuló idézést. Ilyenkor a meghallgatás, illetve a jelenlét lehetőségét biztosító eljárásjogi intézmény az *értesítés*.

A bizonyítási teher

A bizonyítási teher az eljárásjogok klasszikuskérdése. A bizonyítási teher azt a kötelezettséget jelenti, hogy az eljárás során elhangzott egyes állításokat az eljárás résztvevői közül kinek kell bizonyítania?

A hivatalból indult eljárások célja többnyire kötelezettség keletkeztetése, jog megvonása vagy szankció megállapítása. Indokolt, hogy az ilyen ügyekben a bizonyítás terhe a hatóságé legyen, a határozat alapjául szolgáló tényeket a hatóság maga bizonyítsa. Ezért a hatóság nem dönthet az általa állított, de nem bizonyított tényekre hivatkozva azzal, hogy bizonyítsa az ügyfél azok ellenkezőjét, ha tudja. Az ügyfelet a hatóság által állított tényekkel szemben megilleti az ellenbizonyítás joga, de ez nem kötelessége.

A hatóságot terheli a bizonyítás azokban a hivatalból kezdeményezett eljárásokban is, amelyekben az ügyfél terhére kötelezettséget állapít meg, de látszólag az ügyfél érdekében. (Például az ügyfelet nevelési tanácsadás igénybevételére kötelezik.) Az ilyen ügyekben ugyanis a hatóság voltaképpen a közérdeket érvényesíti, ami történetesen az ügyfél egyéni érdekével is egybeesik.

Kérelemre indult eljárás esetében viszont a hatóság felhívhatja az ügyfelet, hogy kérelmével összefüggésben nyilatkozzon. E tekintetben az ügyfél adatok közlésére, például okiratok becsatolására is felhívható. A hatóság oldalán jelentkező bizonyítási teher ugyanis nem terjed odáig, hogy – kérelemre indult eljárás esetén – a hatóság az ügyfél helyett eljárva, maga produkálja azokat a többlet bizonyítékokat, amelyek alapján a kérelem teljesíthető lenne. A hatóság bizonyítási kötelezettségének határa ilyenkor csupán a rendelkezésére álló adatok alapján lefolytatható bizonyítékokra terjed ki.

A vélelem megdöntésére irányuló bizonyításban a bizonyítási teher megfordul. A bizonyítási teher átfordulása abban nyilvánul meg, hogy a vélelmezett tényt nem annak kell bizonyítania, aki mellett a vélelem áll, hanem a bizonyítás terhét annak kell viselnie, aki azt cáfolni akarja.

A bizonyítás szabadsága

A közigazgatási hatósági eljárásban szabad bizonyítási rendszer van. Ez még akkor is igaz, ha a törvény egyes ügyfajtában előírhatja, hogy egyes releváns tényeket mivel (pl. anyakönyvi kivonattal, erkölcsi bizonyítvánnyal, szakértői testület szakvéleményével) kell bizonyítani. Hiszen minden bizonyítékkal szemben lehetséges az ellenbizonyítás. (Pl. bizonyítható, hogy a közokiratban foglalt tények nem felelnek meg a valóságnak, a szakértő tévedett, a tanú nem mondott igazat.) Az egymással szembenálló vagy egymástól eltérő bizonyítékokat az eljáró hatóság külön-külön és együttesen is szabadon mérlegelheti, és – természetesen kellően indokolva – valósnak fogadhatja el, vagy elvetheti. Mindez azonban nem jelenti azt, mintha a szabad bizonyítási rendszernek a jog ne szabna korlátokat, hiszen korlátok nélküli szabadság más vonatkozásokban sem létezik. Ilyen korlátok:

Nem használhatók fel a bizonyításban a jogrenddel össze nem egyeztethető, illetve anyagi vagy eljárási jogszabályokba ütköző eszközök. Nem szabad például a tanút vagy az ügyfelet meg nem engedett módon szóra bírni, nyilatkoztatásban befolyásolni; nem vehető igénybe bizonyításra olyan tanú, aki a tanúvallomást jogosan megtagadta; nem szabad okiratot vagy szemletárgyat tiltott módon megszerezni.

Számos esetben jogszabály vagy a bizonyítandó tény jellege eleve meghatározza az igénybe vehető bizonyítási eszközt. Így a főbb személyi adatokat személyi igazolvánnyal; büntetlen előéletet erkölcsi bizonyítvánnyal; ingatlan tulajdonát tulajdoni lappal; keresetet, jövedelmet munkáltatói igazolással; jogügylet (pl. tartási szerződés) megkötését a szerződés bemutatásával stb. kell és lehet bizonyítani. Törvény vagy Kormányrendelet nemcsak okiratok, hanem más bizonyító eszközök igénybevételét (pl. környezettanulmány végzését, szakértő kirendelését) is kötelezővé tehetik és teszik. Ha e jogszabályok a bizonyítandó tényeket és az alkalmazandó bizonyítási eszközöket tételesen meghatározza, szigorú bizonyításról beszélünk.

A közokiratnak és a teljes bizonyító erejű magánokiratnak – a valódiság törvényes védelme miatt – kötött bizonyító ereje van. Ez a kötöttség azonban nem teljes, mert a vélelem megdönthető.

A hatóság a bizonyítékokat egyenként és összességükben értékeli és az ezen alapuló meggyőződése alapján állapítja meg a tényállást. E rendelkezés a szabad bizonyítási rendszerek klasszikus megfogalmazása, amely de a jogalkalmazó döntési és mérlegelési szabadságára, egyben kötelezettségére alapozza a döntést.

Az ügyfél nyilatkozata mint bizonyíték

A közigazgatási hatósági eljárásban az ügyfél nyilatkozata rendkívül fontos tényező. Hiszen az ügyfél ismeri legjobban saját ügyét, körülményeit, ő tud a hatóságnak – ha szubjektívan is – a legtöbb felvilágosítást adni. Ezért jogosítja fel a törvény az ügyfelet, hogy az eljárás során – szóban vagy írásban – nyilatkozatot tegyen. A nyilatkozattétel az ügyfélnek a törvényben biztosított alanyi joga. Gyakorlását a hatóság nemcsak lehetővé tenni, hanem elősegíteni is köteles. A bizonyítási szempontjából az ügyfél ténybeli nyilatkozatainak van elsődleges jelentősége.

Az ügyfél a nyilatkozattételt — indokolás nélkül — általában meg is tagadhatja. Ha az ügyfél nem nyilatkozik, vagy nem szolgáltatja azt a adatot, bizonyítékot, amire köteles lenne, a hatóság vagy a rendelkezésére álló adatok alapján dönt, vagy — ha ezek a döntéshez nem elégségesek — megszünteti az eljárást. Eerre azonban az ügyfelet figyelmeztetni kell. Abban az esetben viszont, ha a bizonyítási kötelezettség a hatóságot terheli, az ügyfél hallgatása a hatóságot e kötelezettségtől nem mentesíti.

Az ügyfél nyilatkozatát a hatóság ugyanúgy köteles mérlegelni, mint minden más bizonyítékot, és azt a mérlegelés eredményétől függően veszi figyelembe a tényállás megállapításakor. Kétségtelen, hogy az ügyfél nyilatkozatának mérlegelésénél, éppen a feltételezhető elfogultság miatt, igen körültekintően kell eljárni. Ajánlatos azt, ha csak lehet, más bizonyítékokkal összevetve ellenőrizni. Vannak azonban olyan ügyek, amelyekben ez az ellenőrzés nem lehetséges vagy felesleges. Így pl.:

A Ket. lehetővé teszi, hogy a hatóság - a kérelemre indult eljárásban – az ügyfelet nyilatkozattételre hívja fel. Eerre akkor kerülhet sor, ha a hatóság megítélése szerint a rendelkezésre álló bizonyítékok nem elegendőek a tényállás megállapításához, vagy az azok alapján megállapított tényállás szerint az ügyfél kérelme nem lenne teljesíthető. Vannak olyan különleges élethelyzetek, s ennek megfelelően igazgatási ágazatok, melynek sajátosságaira tekintettel törvénnyel vagy kormányrendelettel az ügyfelet arra lehet kötelezni, hogy nyilatkozzon és bocsássa a hatóság rendelkezésére azokat az adatokat, amelyek a döntés meghozatalához szükségesek. Ilyen helyzet adódhat például a katasztrófa elhárítás vagy járványveszély elhárítása alkalmával.

Emberi életek és vagyontárgyak mentése ezen eljárásokban megköveteli, hogy az aki az ehhez szükséges adatok birtokában van, azonnal bocsássa azokat a hatóság rendelkezésére, annak érdekében, hogy a katasztrófa vagy járványveszély vagy ehhez hasonló egyéb helyzet elhárítása érdekében a hatóság a lehető legsürgősebben és legeredményesebben eljárjon, s meg hozza a szükséges döntéseket. A Ket. rögzíti, hogy ezt a kötelezettséget megtagadni csak akkor lehet, ha a nyilatkozattétel, illetőleg az adatszolgáltatás teljesítése államtitkot vagy szolgálati titkot sértene. A hivatásbeli titok, így az orvosi, az ügyvédi titok e tekintetben nem élvez védelmet, azaz erre hivatkozva a kötelezettséget nem lehet megtagadni. A kötelezettséget előíró törvény vagy kormányrendelet a kötelezettség elmulasztása vagy valótlan tényközlés esetére joghátrányokat állapíthat meg.

A nyilatkozattételi és adatszolgáltatási kötelezettséget az ügyfél mindössze két esetben tagadhatja meg:

- államtitoknak vagy szolgálati titoknak minősülő adat tekintetében az arra jogosulttól nem kapott felmentést a titoktartási kötelezettség alól;

- a nyilatkozatával saját magát, vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná.

Bizonyítás irattal

A hatósági közigazgatási eljárásban az irat a leggyakrabban és legáltalánosabban használt bizonyítási eszköz. Mindegy, hogy a gondolat rögzítése az általánosan ismert írásjelekkel vagy másképpen – élő vagy holt nyelvek betűivel, számokkal, gyorsírással, műszaki vagy vegyi úton stb. – történt, és az is, hogy a jeleket bárki el tudja-e olvasni, vagy azok megfajtásához szakértő vagy műszaki eszköz (magnetofon, mikrofilm-leolvasó készülék, számítógép stb.) igénybevétele szükséges.

Az iratokat kiállítójuk, készítőjük, valamint – ezzel összefüggésben – bizonyító erejük szerint csoportosíthatjuk. Az irat lehet 1. okirat 2. egyéb irat (nem okirat). Az okiratok ismét kétfélék: 1. közokiratok és 2. magánokiratok. Az utóbbiak között teljes bizonyító erejű és egyszerű magánokiratokat különböztetünk meg.

Bizonyításra a legtöbbször okiratot használunk. Az okirat olyan irat, amelyet abból a célból készítettek, hogy általa valamely állítást, tényt, körülményt, adatot, állapotot, jogot vagy kötelezettséget a jövőben bizonyítani lehessen. Az okirat hitelességének kelléke a kiállító vagy kiállítók aláírása. Az aláírás akkor elfogadható, ha a név minden betűjét tartalmazza, függetlenül attól, hogy olvasható-e vagy nem. Azt az okiratot tekinthetjük valódinak, amely kiállítójától származik. Ha nem attól ered, aki kiállítóként az okiraton fel van tüntetve, az okirat hamis. Hamisított okiratról akkor beszélünk, ha kiállítójától származik ugyan, de a szöveget utólag megváltoztatták.

Eredeti az okirat azzal a tartalommal és abban a formában, ahogyan először kiállították. Ha több, teljesen azonos példányban készült – tehát minden példány tartalma azonos – minden példány eredetinek minősül. Ebben az esetben beszélünk az okirat másodlatáról, harmadpéldányáról stb. Az eredeti okiratról valamilyen technikával másolat készíthető. Hiteles a másolat, ha a közjegyző szabályszerű záradékkal bizonyítja, hogy a másolat az eredetivel mindenben megegyezik. Minden hatóság hitelesítheti az általa kibocsátott okirat másolatát. A nem hitelesített másolatot mondjuk egyszerű másolatnak. A közigazgatási hatósági eljárásban bizonyítékként elsősorban az eredeti okirat vagy annak hiteles másolata jöhet számba, de a hatóság – mérlegelése alapján – adott esetben elfogadhatja az egyszerű másolatot (pl. fénymásolatot) is.

Közokirat

Ha az okiratot bíróság, közjegyző vagy más hatóság, ügykörén belül a jogszabályban megszabott alakban állította ki, közokiratról beszélünk. Közokirat az olyan irat is, amelyet a jogszabály annak nyilvánít. A közokirat érvényességi kelléke, hogy el legyen látva a kiadmányozásra jogosult személy aláírásával és – kiadásra kerülő okirat (pl. határozat) esetén – hivatalos pecséttel is. A közokirat a benne foglaltakat – az ellenkező bizonyításáig – teljes bizonyító erővel bizonyítja. A bizonyítás azt terheli, aki a közokirat vagy a benne foglaltak valóságát kétségbe vonja.

Magánokirat

Magánokirat minden olyan okirat, amely az előbbiek szerint nem minősül közokiratnak. Ilyen például a szerződés, kötelezvény, nyugta, magánvégrendelet stb.

Teljes bizonyító erejű magánokirat

Teljes bizonyító erejű a magánokirat, ha kiállítója saját kezűleg írta és aláírta, vagy két tanú az okiraton aláírásával igazolta, hogy a kiállító a nem saját kezűleg írt okiratot előttük írta alá, vagy aláírását a tanúk előtt saját kezű aláírásának elismerte, vagy a kiállító aláírását vagy kézjegyét az okiraton a bíróság vagy a közjegyző hitelesítette, vagy a gazdálkodó szervezet működési körében készített okiratot szabályszerűen aláírták (ún. cégszerű aláírás), továbbá, ha a magánokiratot ügyvéd ellenjegyezte. Csak a kézzel írott okiratot lehet saját kezűleg írt okiratnak tekinteni. A teljes bizonyító erejű magánokirat az ellenkező bizonyításáig teljes bizonyítékul szolgál arra, hogy kiállítója a benne foglalt nyilatkozatot megtette, elfogadta, magára nézve kötelezőnek elismerte stb.

Egyszerű magánokirat

Az egyszerű magánokirat nélkülözi a teljes bizonyító erejű magánokiratra előírt alakiságokat. Tartalma mellett nem áll fenn vélelem, de azt csak akkor kel bizonyítani, ha azt kétségbe vonják. Az egyszerű magánokirat bizonyító erejét a hatóság szabadon mérlegelheti. Okiratnak nem minősülő irat (pl. magánlevél, feljegyzés, napló stb.) is felhasználható bizonyítékul, ha belőle az ügy szempontjából jelentős tény állapítható meg. Az ilyen irat bizonyító ereje is szabad mérlegelés tárgya.

A bizonyításhoz szükséges iratok beszerzésére a bizonyítási teher elosztásának már ismert szabályai irányadóak. A hatóság azonban az ügyfelet okirat vagy más irat bemutatására hívhatja fel. Nem követelheti azonban az ügyféltől olyan adatokra, tényekre vonatkozó iratok beszerzését, amelyeket a hatóság jogszabállyal rendszeresített nyilvántartásának tartalmaznia kell. Ezt a szabályt kell alkalmazni a polgármester, a főpolgármester, a jegyző, a főjegyző és a polgármesteri hivatal ügyintézőjének az eljárásában, a polgármesteri hivatalnál jogszabállyal rendszeresített nyilvántartások adatai tekintetében is.

Az ügyfél az iratot a hatóságnak általában csak bemutatja. A bemutatott iratot a hatóság megvizsgálja, abból a szükséges adatokat (kiállítójának megnevezése, száma, tartalmának lényege, keletkezésének ideje, aláírója stb.) az ügyiratra feljegyzi; vagy jegyzőkönyvbe foglalja, majd az iratot az ügyfélnek visszaadja, illetve – ha postán érkezett – visszaküldi. Iratot végleg visszatartani (becsatolni) kivételesen csak akkor szabad, ha ezt jogszabály előírja vagy az ügy természete megköveteli. Becsatolásra az egyszerű másolat is alkalmas, ha a hatóság előzőleg meggyőződött róla, hogy az az eredetivel vagy a hiteles másolattal mindenben megegyezik.

Előfordul, hogy a bizonyítékot képező irat az ellenérdekű ügyfél vagy harmadik személy birtokában van. Ebben az esetben az irat szemletárgynak minősül, amelynek birtokosa idézhető, és az irat felmutatására kötelezhető. A bizonyításhoz szükséges iratot a hatóság megkeresés útja is beszerezheti.

Irat pótlása nyilatkozattal

A gyakorlatban előfordul, hogy valamilyen jelentős tény bizonyításához szükséges iratot az ügyfél – főleg külföldről – vagy egyáltalán nem, vagy csak aránytalanul nehezen tudna beszerezni. Erre az esetre a Ket. – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – megengedi az ügyfélnek, hogy a bizonyítani kívánt tényről nyilatkozatot tegyen. Elégséges lehet az ügyfél nyilatkozata hiányzó és nehezen beszerezhető adatok pótlására akkor is, ha a birtokában lévő okirat hiányos, nem tartalmaz minden szükséges adatot. A hatóságnak gondosan meg kell vizsgálnia, hogy az irat valóban beszerezhetetlen-e, illetve annak beszerzése az ügy természetéhez képest valóban aránytalanul nagy nehézséggel járna-e.

A külföldön kiállított, illetve a nem magyar nyelvű okiratok és iratok

A Ket. tartalmaz rendelkezést arra az esetre is, ha az eljárás során olyan közokiratot vagy hitelesített magánokiratot használnak fel, amelyet külföldön állítottak ki, illetőleg olyan iratot, amely nem magyar nyelven készült. Külföldön kiállítottnak az okiratot akkor tekintjük, ha azt valamely más ország felségterületén állították ki. Mivel a más országok jogrendszere nem feltétlenül azonos követelményeket határoz meg az iratokra vonatkozóan a magyar joggal, a Ket. előírja, hogy a külföldi szervtől vagy személytől származó hitelesítésen túlmenően az okiratnak át kell esnie egy hazai jog szerint működő szerv hitelesítési eljárásán, vagyis egy ilyen szerv által újból elvégzett hitelesítési eljáráson is. Ezt a hitelesítési eljárást hívjuk felülhitelesítésnek. A Ket. szerint ezt a felülhitelesítést az okirat kiállításának helye szerinti államban működő, magyar diplomácia hatóság látja el. A felülhitelesítésnek ezt a módját hívjuk diplomáciai felülhitelesítésnek.

Ha idegen nyelven készült, akkor magyar hatóság előtti közigazgatási eljárásban csak akkor használható fel, ha a diplomáciai felülhitelesítésen – amennyiben ez szükséges – túlmenően azt hiteles magyar fordítással is ellátták.

Bizonyítás tanúval, a hatósági tanú

A tanú

A közigazgatási hatósági eljárásban az ügyre vonatkozó tényeket tanúval is lehet bizonyítani. A tanút a hatóság azért hallgatja meg, hogy valamely, az ügyben jelentős tényt általa megismerjen. A tanú általában múltbeli, és rendszerint az általa közvetlenül észlelt tényekre vonatkozóan tesz vallomást. Ki lehet hallgatni a tanút olyan tényekről is, amelyeket közvetlenül nem észlelt, hanem amelyekről olyan személyektől értesült, akik azt közvetlenül észlelték. A tanú ilyenkor is közvetlen észleléséről, tehát arról tesz vallomást, amiről ő maga szerzett értesülést. Ebből a vallomásból azután közvetett módon lehet következtetni a bizonyítandó tényre. A tanúnak a tényről alkotott véleménye, a tényekből levont következtetései nem képezhetik a vallomás tárgyát. Éppen ebben különbözik a tanú a szakértőtől: a véleményalkotás és -nyilvánítás a szakértő dolga.

Tanú csak természetes személy lehet. Nem lehet tanú a saját ügyében az ügyfél.

Következik ez abból, hogy a Ket. az ügyfél nyilatkozatát önálló bizonyítéknak minősíti. Az ügyfél meghatalmazott képviselőjét meg lehet hallgatni tanúként arra nézve, amit nem képviselői minőségében látott vagy hallott. A szervezett képviselője, akár törvényes, akár meghatalmazott képviselőként jár el, nem tanúskodhat az általa képviselt ügyben. A tanút általában az a körülmény teszi tanúvá, hogy valamely tény bekövetkezéséről — közvetlenül vagy közvetve — tudomást szerzett. Az ügy-fél vagy a hatóság azonban egyes esetekben

előre is gondoskodhat arról, hogy valamely jogi jelentőségű esemény, cselekmény tanú jelenlétében menjen végbe, és így utólag bizonyítható legyen.

A tanúzási kötelezettség

Közérdek, hogy a tanú által megismert tényről a hatóság tudomást szerezzen, és azt a tényállás megállapításánál felhasználhassa. E közérdekű cél a tanúzási kötelezettség által valósítható meg, amit a tételes jog állapít meg. A tanúzási kötelezettség mindenkit terhelő kötelezettség, amely magában foglalja

- a megjelenési,
- a vallomástételi és
- az igazmondási köteleességet.

E részkötelezettségek egyenként is kikényszeríthetők a jogszabályokban megállapított szankciók által.

A megjelenési kötelezettség alapján a tanú köteles az idézésben megjelölt határnapon és helyen a hatóság előtt megjelenni, és elbocsátásáig a hatóság rendelkezésére állni. A megjelenés eljárási bírsággal, illetve elővezetéssel kikényszeríthető, továbbá kötelezhető az okozott többletköltség megtérítésére. A tanút a hatóság az ügyfél bizonyítási indítványára vagy hivatalból idézi meg. *A vallomástételi kötelezettség* alapján a tanú köteles a hatósággal mindazt közölni, amit az ügygel kapcsolatban tud, köteles továbbá a hatósággal, az ügyfél és a szakértő által feltett kérdésekre válaszolni. E kötelezettség megszegésére a Ket. külön szankciót nem állapít meg. *Az igazmondási kötelezettség* folytán a tanúnak a teljes igazságot fel kell tárnia. Az általa megismert tényekről semmit el nem hallgathat, és előadása meg kell hogy feleljen a valóságnak. A tanú aktív és passzív hazugsággal egyaránt megvalósítja a hamis tanúzás bűncselekményét. A Btk. nemcsak a hamis tanúzást, hanem a hamis tanúzásra való felhívást is bűncselekménnyé nyilvánítja.

A tanúságtétel objektív tényeken alapuló akadályai

Nem hallgatható meg tanúként, a) akitől nem várható bizonyítékként értékelhető vallomás, b) akit titoktartási kötelezettség terhel.

A tanúnak alkalmasnak kell lennie arra, hogy a tényeket megismerje, majd azokat vallomásával a hatóság tudomására hozza. Ezt az alkalmasságot nevezzük tanúzási képességnak. Azt, akinek ez a képessége hiányzik, és ezért tőle bizonyítékként értékelhető vallomás nem várható, tanúként meghallgatni nem szabad. A törvény tételesen nem állapítja meg a tanúzási képesség hiányát előidéző okokat, de ez nem is volna lehetséges. Ilyen ok lehet például valamilyen érzékszervi vagy értelmi fogyatékoság, alacsony vagy magas életkor, betegség stb. A korlátozott cselekvőképesség vagy a cselekvőképesség teljes hiánya nem feltétlenül jelenti a tanúzási képesség hiányát is. A hatóság a tanúzási képesség hiányát – ha ezt korábban nem észlelhette – a meghallgatás kezdetén is megállapíthatja.

A közérdek védelmében a Ket. úgy rendelkezik, hogy a védett adatoknak, így államtitoknak, szolgálati titoknak vagy hivatásbeli titoknak minősülő tényről nem hallgatható meg tanúként az, aki a titoktartás alól – az arra jogosított szervtől vagy személytől – nem kapott felmentést. E szabály alapján csak a titkot képező tényre nézve áll fenn a tanú meghallgatásának tilalma. Annak nincs akadály, hogy a titoktartási kötelezettséggel terhelt személyt a hatóság egyéb kérdésekben kikérdezze.

Hivatásbeli titokra – melyeket egyébként jogszabályok határoznak meg – az olyan tanúk hivatkozhatnak, akikre foglalkozásuk gyakorlása során magántitkot bízhatnak abban a tudatban, hogy a rájuk bízott titkot kötelesek megőrizni. Ilyen foglalkozásúak például az orvos, ügyvéd, közjegyző, gyógyszerész, szülésznő, védőnő, egészségügyi szakdolgozó, lelkész, grafológus, asztrológus, jók stb.

A titoktartási kötelezettséget a hatóság köteles hivatalból figyelembe venni, de arra az érdekelt is hivatkozhat. A titoktartási kötelezettség, mint tanúzást kizáró ok, nem függ az érdekelt akaratától. Az ilyen tanú a titkot képező tényre még akkor sem hallgatható ki, ha hajlandó a kérdésekre válaszolni. A titoktartási kötelezettség alól felmentés adható, és ezt mind az érdekelt személy, mind a hatóság kezdeményezheti. Felmentés esetén a tanú meghallgatásán az ügyfél és az eljárás más résztvevője nem lehet jelen.

A tanúságtétel szubjektív akadályai

Megtagadhatja a vallomástételt a tanú, ha a) az ügyfélnek hozzátartozója és b) ha a magát vagy hozzátartozóját vallomásával bűnüldözés veszélyének tenné ki, c) diplomáciai mentességet élvez. A Ket. alkalmazásában hozzátartozó az egyeneságbeli rokon és ennek házastársa, az örökbe fogadó és a nevelő szülő, az örökbe fogadott és a nevelt gyermek, a testvér, a házastárs, az élettárs, a házastárs egyeneságbeli rokona és testvére, a testvér házastársa.

Ha a tanú ezen címen kívánja a vallomástételt megtagadni, a közte és az ügyfél között fennálló hozzátartozói viszonyt bizonyítani kell.

A tanú megtagadhatja a vallomástételt az olyan kérdésben, amelyben vallomásával saját magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná, és ezáltal bűnüldözés veszélyének tenné ki.

Szeretnénk ezzel összefüggésben rámutatni arra, hogy az ilyen személyt – szemben az előző kategóriákba tartozókkal – nem csupán a vallomástételi, de a megjelenési és az igazmondási kötelezettség sem terheli.

Akár abszolút, akár szubjektív tanúzási akadály áll fenn, ez a személyt a megjelenési kötelezettség alól nem mentesíti. Valamely akadály megléte a megjelenéskor, a vallomás megtétele előtt állapítható meg.

A tanú meghallgatása

A tanú meghallgatása tárgyaláson vagy azon kívül történik. A tárgyaláson kívüli meghallgatás alkalmával is a tárgyalásra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. A tanú meghallgatásának helye általában a hatóság hivatalos helyisége, de előfordulhat, hogy a tanút kivételes esetben máshol (pl. lakásán, kórházban) hallgatják meg. A tanú meghallgatására az ügyintézőnek fel kell készülnie. A felkészülés az ügy iratainak tanulmányozásából, a tanúnak felteendő kérdések átgondolásából és – több tanú esetében – a meghallgatás sorrendjének megállapításából áll.

A meghallgatás az általános kérdések feltevésével kezdődik. Először ellenőrizni kell a tanú személyazonosságát, és – a jegyzőkönyv számára is – fel kell venni természetes személyazonosító adatait és lakcímét. Ezután következik annak a tisztázása, hogy a tanú nem

elfogult-e. Az ügyintéző figyelmezteti igazmondási kötelezettségére és a hamis tanúzás törvényes következményeire. A figyelmeztetés legyen konkrét. Magyarázza meg, hogy a hamis tanúzást mind a valótlan állítás, mind olyan tények és körülmények elhallgatása megvalósítja, amelyekről a tanú tud, és amelyektől függ az eljárás kimenetele. Közölje azt is, hogy a hamis tanúzás bűncselekmény, amelyet a törvény szabadságvesztés-büntetéssel fenyeget. A még meg nem hallgatott tanút nagy valószínűséggel befolyásolja, ha még kikérdezése előtt végighallgatja az ügyfél nyilatkozatát más tanúk vallomását. Ezért a még meg nem hallgatott tanú nem lehet jelen az említettek meghallgatásán.

A tanúk együttes meghallgatásának speciális esete a szembesítés. Célja a tanúvallomások ellenőrzése, az eltérő vagy ellentétes előadások tisztázása. A szembesítéskor a tanúk egymás jelenlétében, de egymás után, egy-más szemébe mondva megismétlik korábbi előadásuknak azt a részét, amelyben a tisztázandó lényeges ellentmondás van. Az ilyen módon kiváltott szégyenérzet alkalmas lehet arra, hogy a valótlanságot állító tanú korábbi vallomását visszavonja vagy kijavítsa. Az ügyfél és a tanú között is sor kerülhet szembesítésre. Szembesítést csak akkor célszerű elrendelni, ha feltehető, hogy sikeres lesz.

A hatósági tanú

Ha jogszabály előírja vagy egyébként célszerű, bizonyos eljárási cselekményeket a hatóság ún. hatósági tanú jelenlétében végez el azért, hogy a cselekmény szabályszerű voltát utóbb ne vonhassák kétségbe.

Hatósági tanú az eljárási cselekmény megkezdésétől fogva annak befejezéséig jelen van a cselekmény foganatosításán és az eljárási cselekmény foganatosításáról felvett jegyzőkönyv aláírásával igazolja, bizonyítja, hogy az eljárási cselekmény akként zajlott le, ahogyan azt a jegyzőkönyv rögzíti. A hatósági tanút tehát a hatóság vonja be az ügybe azzal a céllal, hogy ily módon valamely eljárási cselekmény tény- és jogszerűsége utóbb vitathatatlan legyen.

Nem lehet hatósági tanú az a személy, aki:

- az ügyfél hozzátartozója;
- az eljáró hatósággal közszolgálati, illetve egyéb munkavégzésre irányuló jogviszonyban áll;
- nem rendelkezik eljárási képességgel (azaz, aki nem cselekvőképese).
- A továbbiakban az eljárási tanú eljárásbeli helyzetével foglalkozunk, vagyis annak a tanúnak a jogi helyzetével, akit a hatóság azért hallgat meg, hogy ezáltal valamely jogilag releváns tényről tudomást szerezzen.

A tárgyi bizonyítékok, a szemle

A tárgyi bizonyíték megvizsgálása szemle útján történik. A szemle bizonyítási tevékenység, amelynek célja, hogy a hatóság, illetőleg a szakértő valamely lényeges körülmény megállapítása vagy felderítése érdekében tárgyi bizonyítékot (szemletárgyat), helyszínt, ténnyt, történést, cselekvést (pl. tevékenységet, munkafolyamatot), állapotot, környezetet közvetlenül megvizsgáljon, megfigyeljen. A hatósági közigazgatási eljárásban a szemlét széles körben és nagy gyakorisággal alkalmazzuk. A hatóság a tényállás tisztázására rendelhet el szemlét, ha a szemletárgy birtokosa a szemletárgy felmutatására kötelezhető, illetve az a helyszínen megszemlélhető (helyszíni szemle).

Ha a szemle tárgya könnyen mozgatható ingó dolog, a szemlére általában a hatóság hivatalos helyiségében kerül sor. Amennyiben ingatlant vagy csak nehezen mozdítható, költségesen szállítható ingó dolgot kell megvizsgálni, a szemlét a helyszínen végzik. Az ún. közigazgatási bejárás, az utak, vasutak, távvezetékek stb. nyomvonalának helyszíni megvizsgálása is szemle. A helyszíni szemléről történő értesítésre egyébként a helyszíni ellenőrzésre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Ennek értelmében a szemletárgy birtokosát a szemléről előzetesen értesíteni kell. Ha azonban az előzetes értesítés a szemle eredményességét veszélyeztetné (pl. a szemletárgy birtokosa a szemletárgyat eltünteti, megrongálja, stb.), akkor a hatóság a helyszínen értesítés nélkül megjelenik és a szemle megkezdése előtt szóban közli, hogy szemlét fog tartani. Még ez az előzetes szóbeli tájékoztatás is mellőzhető abban az esetben, ha a szemle megtartását már ez is veszélyeztetné.

A hatóság ilyen esetekben nem fedi fel kilétét – már amennyiben ez lehetséges –, s a szemle befejezése után tájékoztatja az érintettet arról, hogy szemlét tartott és egyben tájékoztatást ad annak eredményéről is.

Azt az ügyfelet, akinek a kezdeményezésére az eljárás indult, a szemlére még akkor sem lehet idézni, ha ő a szemletárgy birtokosa, illetve a szemle helyével ő rendelkezik. A nem idézhető ügyfelet a szemléről értesíteni kell.

A hatóságnak megfelelő kényszerítő jogosítványok állnak rendelkezésére a szemle eredményességének biztosítása érdekében. A kényszerítés eszköze ez esetben is a rendőrség közreműködése a szemle során.

A hatóság jogosult arra, hogy a szemletárgyat lefoglalja és hivatali vagy más helyiségébe szállítsa, ha annak birtokosa a szemletárgyat az erre vonatkozó felhívás és a jogkövetkezményekre való figyelmeztetés ellenére nem mutatja be, vagy annak átvizsgálását megakadályozza. Személyes adatokat tartalmazó adatbázis vagy nyilvántartás azonban csak akkor foglalható le, ha ezt törvény megengedi.

Az eseményről jegyzőkönyvet kell felvenni, a szemletárgy lefoglalásáról és elszállításáról pedig végzést kell hozni.

A szemle eredményes lefolytatását akadályozó személyt eljárási bírsággal sújthatja. Erről természetesen szintén végzést kell hozni. A kényszerítő eszközök biztosítása mellett azonban a törvény korlátokat is állít a hatóság elé.

A védett adat, az államtitok, szolgálati titok a szemle során is védelmet élvez, az ilyen tárgyat annak birtokosa nem köteles bemutatni, hacsak a titoktartási kötelezettség alól az arra jogosulttól felmentést nem kapott.

További korlát az, hogy a magánlakásban szemét tartani csak elkerülhetetlen esetben lehet. Ha mégis erre kell sort keríteni, akkor azt úgy kell fogatosítani, hogy csak a szükséges mértékben korlátozza az ott élők magánélethez való jogát.

A szemléről jegyzőkönyv készül, amely – mint ezt a bizonyítékok bemutatása során jeleztük – az eljárásban bizonyítékként vezető figyelembe, azaz bizonyíték.

A helyszíni szemle különös esete, amikor arra életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetben, annak elhárítása érdekében van szükség. (Törvény egyébként ennek további eseteit is elrendelheti.) Ilyen helyzetben a hatóság a szemlét a leírt terület, épület,

helyiség felnyitásával, az oda történő erőszakos behatolással is megtarthatja, még akkor is, ha az ott tartózkodók ez ellen tiltakoznak. Az erőszakos felnyitással történő szemle megtartásához azonban a hatóságnak előzetesen be kell szereznie az ügyész jóváhagyását. Az ügyész előzetes jóváhagyásának beszerzése akkor mellőzhető, ha az késsedelemmel járna, mely a szemle eredményességét veszélyeztetné. Az ügyészt azonban utólag ilyen esetben is tájékoztatni kell az erőszakos felnyitással történt szemle megtartásáról, mégpedig a szemléről küldött jegyzőkönyv ügyész részére történő – három napon belüli – megküldésével. A jegyzőkönyvnek – a szemle megállapításain túl – a szemle ilyenekénti lefolytatására okot adó körülményeket és megtett intézkedéseket is részletesen tartalmaznia kell.

A szakértői bizonyítás. A tolmács

A szakértő

A közigazgatási hatósági ügyek jelentős részének eldöntéséhez különleges (egészségügyi, ipari, kereskedelmi, mezőgazdasági, jogi, pedagógiai, köz-gazdasági, pénzügyi, műszaki, közlekedési stb.) szakértelemre van szükség. Ezt a képesítési előírások általában figyelembe veszik. Így a hatósági szervek a felmerülő szakkérdések elbírálására többnyire alkalmasak. A jogalkalmazás során azonban felmerülhetnek olyan speciális szaktudást igénylő kérdések is, amelyek az eljáró közigazgatási szerv dolgozóinak szakértelmét meghaladják. Ezeket csak szakértő közreműködésével lehet megoldani. A szakértő által adott szakvélemény is bizonyíték, amelyet a hatóság megvizsgál, mérlegel és a tényállás megállapításához felhasznál.

A Ket. a szakértő igénybevételét arra az esetre rendeli, ha az ügyben jelentős tény, egyéb körülmény vagy az alkalmazandó jog megállapításához különleges szakértelem szükséges, vagy jogszabály írja elő a szakértő igénybevételét. Ide sorolható még a tolmács is, akit – szintén helytelenül – „nyelvi szakértőnek” is szokás nevezni, de fordításával ugyanúgy nem szolgáltat bizonyítékot, mint a „jogi szakértő” – helyesebben szaktanácsadó.

A szakhatóságnak az eljárásban való közreműködése nem szakértői bizonyítás, de a szakértő kirendelését ugyanakkor felesleges teszi. Ha viszont jogszabály a szakhatóság közreműködését kötelezővé teszi, akkor az ügyben szakértőt már nem kell kirendelni. Szakértő elvileg bárki lehet: magánszemély vagy szervezet egyaránt, természetesen csak akkor, ha az ügyben felmerült szakkérdés megválaszolásához szükséges szakértelme megvan.

Közömbös, hogy a szakértő szaktudását, illetve a konkrét ügyben a véleményadásához szükséges ismereteit honnan meríti. Más kérdés, hogy jogszabály esetenként meghatározza, hogy milyen szakértőt vagy szakértői testületet (például szociális segélyezési ügyekben az orvosszakértői bizottságot) kell igénybe venni.

Szakértőként elsősorban a jogszabályban meghatározott szervet kell megkeresni. Ha jogszabály ilyen rendelkezést nem tartalmaz, más szervet vagy szakértői testületet, intézményt vagy személyt, indokolt esetben igazságügyi szakértőt vagy testületet kell a szakértői vélemény beszerzése végett megkeresni. Előfordulhat, hogy az említett módszerek egyikével sem, vagy csak aránytalanul nagy idő- és költségráfordítással lehetne szakértőt biztosítani. Ezért a törvény megengedi, hogy a hatóság indokolt esetben szakértőként megfelelő szakértelemmel rendelkező magánszemélyt (orvost, mérnököt, mezőgazdasági szakembert stb.) közvetlenül is kirendeltesse. A szakértő személyére az ügyfél is tehet javaslatot, ezt viszont a hatóság nem köteles elfogadni. Az eljáró szerv a hivatalból kirendelt szakértőn kívül – akár a szakértői vélemény előterjesztése előtt, akár utána – az ügyfél kérelmére második

szakértőt (ún. ellenszakértőt) is kirendelhet, ha ezt indokoltnak tartja. A második szakértő kirendelésére indokolt esetben is csak akkor kerülhet sor, ha annak költségeit az ügyfél előlegezi és viseli.

Alapvető fontossággal valójában az bír, hogy a szakértői vélemény legyen pártatlan, objektív és meggyőző, ne okozzon szükségesnél magasabb költségeket, továbbá elkészítése időben ne húzza el indokolatlanul az eljárást.

Vannak azonban olyan esetek, amikor a szakértő közreműködésére nézve, a jog szigorúbb feltételeket állapít meg.: Törvény vagy kormányrendelet ugyanis kimondhatja, hogy a hatóság a jogszabályban megnevezett ügy tekintetében felmerülő egyes szakkérdésekben csak és kizárólag valamely meghatározott tudományos vagy szakmai testületet kérhet fel szakértőként, ráadásul ennek véleményéhez kötve van. Az ilyen szervek – figyelemmel eljárásuk jog által szabályozott, kötelező igénybevételére és szakvéleményük kötelező mivoltára – inkább „quasi szakhatóságnak” nevezhetők, mint szakértői testületnek.

Az eljárás tisztasága megköveteli, hogy a szakértő feladatát tárgyilagosan, elfogultságtól mentesnek teljesítse. A szakértő pártatlanságát a Ket. oly módon garantálja, hogy szigorú szabályokkal rendelkezik az elfogult szakértőnek az eljárásból való kizárása iránt. A szakértőre, az ügyintéző-re és a tanúra vonatkozó kizárási szabályokat együttesen kell alkalmazni. A szakértő személye ellen az ügyfél is kifogást emelhet. Ha a kifogást a hatóság alaptalannak találja, erről az ügyfelet értesíti. Kifogásának elutasítását az ügyfél csak az érdemi határozat elleni fellebbezésében, illetve az közigazgatási perben sérelmezheti. Eben az esetben a másodfokú szerv, illetve a bíróság azt is megvizsgálja, hogy az ügyfél kifogása alapos volt-e, s ha igen, döntésénél ezt is figyelembe veszi.

A hatóság a körülmények, az ügy tárgya és a kizárási okok figyelembe-vételével választja ki és rendeli ki a szakértőt. A szakértelemmel rendelkező szervezetet vagy szakértő testületet – a szakértő személyének kijelölése végett – a hatóság írásban keresi meg. Természetes személyt közvetlenül, írásban kell kirendelni. A megkeresés vagy kirendelés tartalmazza az ügy tárgyát, a szakkérdés leírását, azt, hogy a szakértőnek miről kell nyilatkoznia, továbbá a szakértő jogait és kötelességeit, az ügy iratait, a szemletárgyat stb. mikor és hol tekintheti meg. A szakvélemény előterjesztésére határidőt vagy határnapot kell megjelölni, és azt is közölni kell a szakértővel, hogy véleményét szóban vagy írásban kell-e előterjesztenie.

A szakértő kötelességei és jogai

A szakértő maga dönt, hogy a hatóság kirendelését elfogadja-e vagy visszautasítja. Ha visszautasítja, akkor ezt a hatóság kirendelését tartalmazó végzésének kézhezvételét követő öt napon belül teheti meg. Kirendelésének visszautasítását a szakértő indokolni köteles. Amennyiben a kirendelést nem utasítja vissza, úgy a szakvéleményt köteles a kirendelő végzésben megállapított határidőre elkészíteni. Ha ez a határidő nem tartható, a szakértő – ugyancsak a kirendelő végzés kézhezvételétől számított öt napon belül – az ok megjelölésével kérheti a határidő meghosszabbítását. Később felmerülő, a határidő betartását veszélyeztető akadály esetén pedig annak felmerülését követő öt napon belül, az akadály közlésével egyetemben kérhet határidő hosszabbítást.

Ha szükséges, a hatóság a szakértőt tárgyaláson vagy azon kívül meghallgatja, illetve, ha az ügyfél nem idézhető, a szakértő meghallgatásának határnapjáról az ügyfelet értesíti. Az

ügyfél és a szakértő egymáshoz kérdéseket intézhetnek, a szakértő írásos véleményét szóban kifejezheti, megmagyarázhatja, kiegészítheti. Az ügyfél a szakvéleményre észrevételeket tehet.

A szóban előterjesztett szakvéleményt, valamint a szakértő meghallgatását jegyzőkönyvbe kell venni.

A szakértő eljárási bírsággal sújtható, ha a szakvélemény elkészítését vállalta és azt határidőre nem teljesítette és nem kérte a határidő meghosszabbítását vagy akadályoztatását nem jelentette be. A hamis szakvélemény adását – csakúgy, mint a hamis tanúzást – a törvény bűncselekménynek tekinti és büntetni rendeli. Ezért a szakértőt a kirendelés alkalmával figyelmeztetni kell a hamis szakvéleményadás következményeire. Egyébként pedig olyan helyzetbe kell hozni, hogy feladatát teljesíteni tudja. Részére át kell adni a szükséges iratokat és adatokat, biztosítani kell számára az iratbetekintési jogot, azt, hogy az eljárási cselekményeken (tanú, ügyfél, szemletárgy birtokosának meghallgatása, tárgyalás, szemle, hatósági ellenőrzés) jelen lehessen és az eljárás alanyaihoz kérdést intézhessen.

Sőt, az eljárás sikerének érdekében az ügyfél – amennyiben külön jogszabály így rendelkezik – kötelezhető a szakértői vizsgálatban való közreműködésben (pl. orvosszakértői vizsgálatnak vesse alá magát). A szakértő köteles vizsgálatát a megbízás figyelembevételével, az ügy minden lényeges körülményére kiterjedően, a tudomány mindenkori állásának megfelelő eljárások és módszerek alkalmazásával elvégezni, és szakvéleményét körültekintően és részleghajlás nélkül megenni. A költségek viseléséről és a szakértői díj megállapításáról az érdemi határozatban kell rendelkezni.

Tolmács

Amennyiben az ügyfél, a tanú vagy a szakértő által használt idegen nyelvet az ügyintéző nem beszéli, meghallgatásukhoz tolmácsot kell alkalmazni, továbbá akkor is, hogy az ügyfél és az ügyintéző beszéli ugyan az idegen nyelvet, de az ellenérdekű ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője (szemletárgy birtokosa) nem. Tolmács közreműködésére akkor is szükség van, ha az eljárásban siket, néma vagy siketnéma személy vesz részt, kivéve, ha az írásbeli érintkezés különösebb nehézség vagy jelentősebb idővesztés nélkül lehetséges. Az idegen nyelven elhangzott nyilatkozatot magyarul kell jegyzőkönyvbe venni, majd aláírás előtt a meghallgatott személy részére vissza kell fordítani idegen nyelvre. A jegyzőkönyvben a tolmács adatait is fel kell tüntetni. A jegyzőkönyvet a tolmács is aláírhatja. A hamis tolmácsolást a törvény bünteti. Erre a tolmácsot figyelmeztetni kell. A tolmácsolás költségeit általában az állam viseli.

A tárgyalás

A jelenlegi tételes jogot alapul véve, a tárgyalás fogalmát úgy határozhatjuk meg, mint az eljárásban részt vevő személyek együttes meghallgatását a tényállás tisztázása céljából. A közigazgatási eljárásban a hatóság tárgyalást tart, ha jogszabály előírja, vagy a tényállás tisztázásához, vagy egyezségi kísérlet lefolytatásához szükséges az eljárásban résztvevő személyek együttes meghallgatása. Egyes ügyfajtákban (pl. a kisajátítási eljárásban) döntés előtt kötelező tárgyalást tartani. Ilyenkor a hatóság nem mérlegelheti, hogy a tényállást tárgyaláson vagy azon kívül tisztázza-e. Mindazokban az ügyekben, amelyekben a hatóság ellenérdekű ügyfelek között vitában dönt (pl. láthatási, birtoksértési eljárás), az ügyfelek együttes meghallgatása nélkül megnyugtató döntés, különösen pedig egyezség létrehozás aligha képzelhető el. Ezért az ilyen jellegű ügyekben akkor is célszerű tárgyalás tartása, ha

jogszabály nem írja elő. Kivételt általában csak akkor tehetünk, ha az egyik ügyfél más szerv illetékességi területén lakik, és emiatt nem idézhető.

A tárgyalás helyszíne általában a hatóság hivatalos helyisége. A hivatalos helyiségen kívül is lehet tárgyalást tartani. Ez általában akkor fordul elő, ha a tárgyalást helyszíni szemlével kell összekötni, például építési engedély kiadása előtt, az érdekeltek és a szakhatóságok részvételével.

A hatóság a tárgyalásra idézi az ügyfelet, a nem idézhető ügyfelet pedig a tárgyalás idejéről és helyéről értesíti. Idézi továbbá a tanút, a szakértőt, a tolmácsot, a szemletárgy birtokosát. Ha szükséges, értesíteni kell a tárgyalásról a szakhatóságot és az ügyféli jogok gyakorlásával felruházott szervet. A szabályszerűen idézett (értesített) ügyfél távolmaradása a tárgyalás tartását általában nem akadályozza. A meg nem jelent személyeket tárgyaláson kívül is meg lehet hallgatni. Ha tárgyalást az eredeti határnapon esetleg nem lehet befejezni, vagy az érdekeltek távolmaradása miatt célját nem érheti el, valamint akkor, ha az ügybe további személyeket kell bevonni, az eljáró szerv azt elnapolhatja, vagyis a tárgyalás folytatására újabb határnapot tűzhet ki.

A tárgyalást az ügyintéző vezeti. A tárgyalásvezetés körében ügyel az eljárási szabályok megtartására, figyelmezteti a résztvevőket jogaikra és kötelességeikre, kérdéseket tesz fel, szót ad, illetve a szót megvonja, meghallgatja az ügyfeleket és képviselőjüket, valamint a tárgyalás többi résztvevőjét, lehetővé teszi, hogy az ügyfelek (képviselőik) egymáshoz, illetve a tárgyalás többi résztvevőjéhez kérdéseket intézzenek, nyilatkozataikra észrevételeket tehessenek, továbbá bizonyítékok beszerzését, további személyek meghallgatását indítványozzák. A tárgyalás vezetőjének joga és kötelessége a tárgyalás rendjének fenntartása. Ennek érdekében a rendzavarót rendreutasíthatja, kiutasíthatja, eljárási bírsággal sújthatja. A rendfenntartás érdekében tett intézkedéseket a tárgyalási jegyzőkönyvben rögzíteni kell. A tárgyalásról jegyzőkönyvet (hangfelvételt) kell készíteni. Ha a határozatot meghozták, és szóban kihirdették, azt is jegyzőkönyvbe kell foglalni. A tárgyalás szabályait kell megfelelően alkalmazni akkor is, ha a hatóság a tanút vagy a szakértőt tárgyaláson kívül hallgatja meg.

A bizonyítékok ismertetése az ügyféllel

Abban az esetben, ha az eljárás megindításáról szóló értesítést a hatóság mellőzte, a lefolytatott bizonyítási eljárás befejezésétől számított öt napon belül az ügyfelet e tényről értesíteni köteles. Ennek során felhívja az ügyfél figyelmét, hogy a keletkezett ügyiratokba betekinthez, a bizonyítékokat megismerheti, azokra – öt napon belül – nyilatkozatot, észrevételt Tehet és bizonyítási indítványt terjeszthet elő. Az ügyfél természetesen nem köteles élni ezekkel a jogokkal, ha kívánja megismerheti a bizonyítékokat, ha nem kívánja, ez nem kötelező és maga dönti el, hogy tesz-e bármilyen nyilatkozatot, vagy sem. Az ügyfélnek ugyanis – hacsak törvény vagy kormányrendelet erre nem kötelezi (amint erről korábban már szóltunk) – a nyilatkozattétel joga, de nem kötelezettsége. Ebből adódik, hogy az a körülmény, hogy adott esetben az ügyfél vagy az ellenérdekű ügyfél a megadott határidőben nem él nyilatkozattételi jogával – az eljárás befejezésének ez nem akadálya, s ilyen módon az eljárást elhúzni sem lehet. Nem kötelező az ügyfél, vagy az ellenérdekű ügyfél értesítése, ha az eljárás folyamán az ügyfélnek módjában állt valamennyi bizonyítékot megismerni és ügyféli jogát teljes körűen gyakorolni.

A hatóság döntései döntés

A döntés fogalma, fajtái

A hatósági szervek az ügyek sokszínűségére és az eljárás kiváltó lehetőségekre tekintettel, ilyen szerteágazó döntési lehetőségekkel bírnak. Ezek eljárási és tartalmi szempontból egyaránt jelentős eltéréseket mutatnak. Az eljárási törvény és a jogtudomány a döntés kifejezését nem azonos tartalommal használja. Ez utóbbi megközelítésben a döntés kifejezés lényegében a hatóság elhatározására utal, arra a magatartásra, amikor a hatóság az eljárás vitele érdekében vagy az anyagi jogvita eldöntése tárgyában valamilyen elhatározásra jut, az eljárást megindítja, bizonyítást rendel el, tanút idéz meg, szakértőt rendel ki, bírságot, majd érdemben elbírál. Ez fogalmilag és szervezéselméleti szempontból is mind-mind döntés, amelyek nélkül jogilag szabályozott hatósági eljárás fogalmilag kizárt. A döntés ebben az értelemben valamely eljárásjogi vagy anyagi jogi kérdésre adott hatósági válasz, ami az eljárás lényege és indoka is egyben.

Eljárásjogi szempontból az alábbi döntési formákat különböztetjük meg:

- határozat:
- alakszerű határozat;
- egyszerűsített határozat;
- jogszerű hallgatás eredményeként előállt határozat;
- egyezséget jóváhagyó határozat
- végzés:
- önálló fellebbezéssel támadható végzések: eljárást felfüggesztő; - eljárást megszüntető; kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító, eljárási bírságot kiszabó; eljárási költséget megállapító végzések,
- önálló fellebbezéssel nem támadható egyéb eljárási végzések: pl. szakértő kirendelése, áttételt elrendelő végzés, idéz, tárgyalás kitűzése, stb.,
- ideiglenes intézkedést elrendelő végzés /Ket. 22. § (3)/

Érdemi döntési módok és döntéshozatali lehetőségek a közigazgatási hatósági eljárásban

A döntéshozatal módját tekintve több döntési mód is lehetséges.

Direkt jogalkalmazási döntés

E döntés esetében a jogszabályban megjelölt tényállás fennállása esetén a jogszabály egyértelműen meghatározza a döntés tartalmát. Ez a fajta döntés mentes minden mérlegeléstől, egyéniesítéstől. Itt a jogalkotói akarat direkt módon, mindenfajta egyéni vagy „helyi” színezettség nélkül mentesen érvényesül. Az ilyen döntés az ügyfél számára alanyi jogot vagy kötelezettséget állapít meg. A döntéshozatalnak ez a módja „gépesíthető” a legkönnyebben, alkalmas arra, hogy az ún. „e government” részévé váljon.

Mérlegelési jogkörben hozott döntés

Akkor beszélünk mérlegelési jogkörben hozott döntésről, ha a jogszabály lehetővé teszi az eljáró szerv számára, hogy ugyanazon tényállás mellett, többféle törvényes lehetőség közül válasszon. Ezt a lehetőséget a jogszabály kétféle módszerrel biztosítja: a jogszabály két vagy több egyenlően törvényes megoldás közötti választásra ad lehetőséget, vagy — a jogszabály keretrendelkezést tartalmaz.

Alternatív döntésnél a közigazgatási szerv azt mérlegeli, hogy a lehetséges döntések közül melyik a legcélszerűbb. Egyes közigazgatási ügytípusokban a jogszabály lehetővé teszi komplex döntések hozatalát is. Ilyen esetben a mérlegelés arra irányul, hogy a viszonylag sok érdemi döntési lehetőség közül melyik döntések együttes alkalmazása vezethet célra. *Keretrendelkezésről* akkor beszélünk, amikor a jogszabály a döntési jognak csupán a kereteit (pl. bírság esetén a bírság alsó és felső határát) adja meg. E kereten belül a jogalkalmazó határozza meg a bírság összegét.

Méltányossági jogkörben hozott döntés

Méltányosságról akkor van szó, ha a *tipikus* esetekre alkotott jogszabály szigorúságát kivételesen — az ügyfél egyéni körülményeire tekintettel — feloldják. A méltányosság alkalmazására csakis jogszabály kifejezett felhatalmazása alapján kerülhet sor. A méltányosság alkalmazását lehetővé tevő jogszabályi megfogalmazza azokat az ügyfél körülményeire vonatkozó tényállásokat, amelyek alapján re az eltérést megengedi, és meghatározza az eltérés jellegét, mértékét. A méltányosság intézménye sok tekintetben hasonlít a mérlegeléshez. A kettő azonosítása azonban elméleti hiba lenne. A jogalkalmazó mindkét esetben jogszabály által körülhatárolt döntési lehetőségek közül választhat, miközben a jogszabályt „egyediesíti”.

Konszenzusos döntés

Ebben az esetben az ügyfél és a hatóság, illetve a több ügyfél között a döntés tartalmára vonatkozóan konszenzus, megegyezés alakul ki. A Ket. két ilyen döntési módot is rendszeresít: az egyezséget és a hatósági szerződést. A döntés tartalmát és formáját tekintve két általános döntést nevesít a magyar közigazgatási hatósági eljárást, a határozatot és a végzést.

A határozat és a végzés, egyezség, hatósági szerződés

A Ket., úgy rendelkezik, hogy a hatóság az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során eldöntendő egyéb kérdésben pedig végzést bocsát ki.

A határozat

A határozat, mint jeleztük, lehet alakszerű, egyszerűsített, jogszerű hallgatás útján keletkezett és egyezséget jóváhagyó határozat.

Az alakszerű határozat

Az alakszerű határozat a hatóság döntésének tipikus formája. Elnevezését az indokolja, hogy a törvény szabályozásának köszönhetően formája szigorú alakosságokhoz kötött.

Az alakszerű határozat négy fő részből áll: azonosító rész, rendelkező rész, indokolás, hitelesítő rész.

Az *azonosító rész* tartalmazza azokat az adatokat, amelyek alapján egyértelműen beazonosítható módon meghatározható, hogy: mely hatóság előtt, mely ügyfél tekintetében, mely hatósági ügyről van szó.

Ennek érdekében a törvény úgy rendelkezik, hogy a határozat e részének tartalmaznia kell: az eljáró hatóság megnevezését, az ügy számát, az ügyintéző nevét, a jogosult vagy kötelezett ügyfél nevét (megnevezését), lakóhelyét, illetőleg székhelyét vagy telephelyét, avagy tartózkodási-, vagy szálláshelyét, az ügy tárgyának megjelölését.

A rendelkező rész a határozat legfontosabb része, részének tartalmaznia kell: a hatóság döntését, a fellebbezés elektronikus úton való benyújtásának lehetőségéről szóló tájékoztatást, a szakhatóság megnevezését és állásfoglalást, az ügyfélnek, valamint az eljárás egyéb résztvevőjének járó költségtérítésről, illetve a munkadíj összegéről szóló rendelkezést, - ha erről a hatóság nem külön végzésben döntött, az eljárási költségek viseléséről szóló döntést, a kötelezettség teljesítésének határnapját, vagy határidejét, az önkéntes teljesítés elmaradásának jogkövetkezményét, ha döntés kötelezést tartalmaz, a teljesítésre határidőt vagy határnapot kell megállapítani a határozatban megállapított fizetési kötelezettség és a fellebbezési illeték elektronikus úton való megfizethetőségéről szóló tájékoztatást.

Határozatát a hatóság köteles részletesen *megindokolni*. Ez a bizonyítékok szabad mérlegelési lehetőségével együttjáró kötelezettség. Alapvető garanciális jelleggel bír: a hatóságnak meg kell tudnia indokolnia, hogy miért azt a döntést hozta meg, amit a rendelkező részben megfogalmazott. Ennek megfelelően tartalmazza a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat, az ügyfél által felajánlott, de a hatóság által mellőzött bizonyítást és a mellőzés indokait, méltányossági vagy mérlegelési jogkörben meghozott döntés esetén a mérlegelésben, illetve a méltányosság gyakorlásában szerepet játszó szempontokat és tényeket, a szakhatóság állásfoglalásának indokolását, amennyiben az eljárás során közreműködött, az eljárásban alkalmazott lefoglalás indokait, azokat az anyagi jogi jogszabályokat, amelyek alapján a hatóság döntését meghozta, a hatóság hatáskörét és illetékességét megállapító jogszabályi rendelkezésre.

A hitelesítő rész tartalmazza azokat a tényeket, amelyeknek köszönhetően az alakszerű határozat hiteles közokirat lesz, vagyis a döntéshozatal helyét és idejét, a határozat kiadmányozójának nevét és hivatali beosztását, a döntés kiadmányozójának aláírását, a hatóság bélyegzőlenyomatát. Amennyiben pedig elektronikus dokumentum formájában kiadott határozatról van szó, a minősített elektronikus aláírást.

Az alakszerű határozat formai megjelenítésével kapcsolatosan a törvény úgy rendelkezik, hogy azt külön dokumentumban kell megfogalmazni, ha azt postai, vagy elektronikus úton közlik, vagy a szóban közölt döntés kézbesítését az ügyfél kéri. A gyakorlatban jelenleg a postai úton való közlés tekinthető tipikusnak, ezért rendszerint a határozat külön dokumentumban történő megfogalmazására kerül sor. A törvény szerint azonban nem kizárt az sem, hogy a hatóság határozatát jegyzőkönyvbe foglalja, vagy az ügyiratra feljegyzi. Ilyenkor a határozaton az eljáró hatóság megnevezése, az ügy számának és az ügyintéző nevének, valamint a döntéshozatal helyének és idejének, továbbá a döntés kiadmányozója nevének és hivatali beosztásának feltüntetése mellőzhető, ha az az iratokból egyébként kiderül. Jogszabály úgy is rendelkezett, hogy a döntést a jogszabályban meghatározott formátumban és adattartalommal kell kiadni.

Az egyszerűsített határozat

Az egyszerűsített határozat olyan esetben hozható, amelyben céltalan lenne a teljes határozat megszerkesztése. Ilyen eset az, amikor az ügyfél kizárólag valamely őt érintő jog biztosítását kéri a hatóságtól, azaz az ügyben ellenérdekű ügyfél nem szerepel. Ha e kérelemnek a hatóság maradéktalanul helyt ad, akkor az ügyfél célját elérte, így az alakszerű

határozat minden elemének szerepeltetése ilyen alkalmakkal szükségtelen és felesleges. A Ket. ezért úgy rendelkezik, hogy az említett határozatok esetében az indokolás és a jogorvoslatról szóló tájékoztatás mellőzhető.

A fenti esetektől meg kell különböztetni az indokolás időleges mellőzésének lehetőségét. Bizonyos esetekben az eljárási törvény megengedi, hogy a határozat két ütemben készüljön el: a döntés rendelkező részének és indokolásának megfogalmazása időben elválhat egymástól. Erre akkor kerülhet sor, ha a hatóságnak olyan helyzetben kell döntést hoznia, melyben a késedelem életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet kialakulásához vezetne. A határozat részletes és alapos megindokolása időt vehet igénybe, mely idő éppen elegendő lehet ahhoz, hogy az életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet kialakuljon. Teljesen ésszerűtlen lenne ilyen helyzetben arra kötelezni a hatóságot, hogy napokig a határozat indokolását fogalmazza. Ezért engedi meg a törvény, hogy a döntés meghozatala és annak indokolása időben és alakilag is elválhat egymástól, azonban az indokolást akkor is el kell készíteni, sőt a döntés meghozatalától számított öt napon belül azt az ügyfél részére is meg kell küldeni. A jogorvoslásra nyitva álló határidőt az indokolás kézbesítésének napjától kell számítani.

A jogszerű hallgatás eredményeként előállt határozat

Ehhez azonban az alábbi feltételek együttes fennállására van szükség: jogszabály ezt kifejezetten lehetővé tegye, az ügyfél kérelme (bejelentése) kifejezetten csak jog megszerzésére irányul, az ügyben nincs ellenérdekű fél, a hatóság az előírt határidőn belül nem hoz határozatot. Ezen tények és körülmények jogkövetkezménye az, hogy az ügyfelet – határozat hiányában is – megilleti a kérelmezett jog gyakorlása. Az így megszerzett jogot a hatóságnak rá kell vezetni a kérelemre – noha álláspontunk szerint ez csak deklaratív jellegű lehet – vagy az ügyfélnél lévő példányra, vagy a hatóság példányára és ebből az ügyfélnek másolatot kell kiadni.

A végzés

A végzés tehát mindig a hatóság eljárási kérdésben kifejezésre juttatott döntése. A végzés ugyanazokból a fő részekből áll, mint a határozat. Ugyanúgy rendelkezik azonosító résszel, s az a határozattal megegyező adatokat foglalja magában. Rendelkező részében tartalmazza a hatóság döntését, s ha ellene önálló fellebbezésnek van helye, akkor az erről szóló tájékoztatást. Rendelkezik továbbá – amennyiben felmerült – az eljárási költség viseléséről is. Fizetési kötelezettség megállapítása esetén rendelkezni kell a teljesítés határidejéről (határnapjáról), módjáról, illetve tájékoztatást kell adni az elektronikus úton történő teljesítés lehetőségéről. Indokolási része ténybeli és jogi indokolást egyaránt tartalmaz és a határozattal egyezően, visszakareshetően meg kell jelölni a döntés alapjául szolgáló jogszabályhelyeket. Hitelesítő része megegyezik a határozatokéval.

Egyes nevesített végzések jelentősége az eljárásban olyan fontos, hogy ellenük külön jogorvoslatnak van helye

A kizárólag valamely eljárási cselekmény időpontját meghatározó végzés esetében az indokolás mellőzhető. Ideiglenes intézkedést elrendelő végzés esetén indokolni kell az ideiglenes intézkedés szükségességét, mely indokolásnak ki kell térnie az ideiglenes intézkedést megalapozó tényekre és körülményekre, valamint a felmerült költségekre, ha ezek megtérítésére a hatóság igényt tart.

Egyezség jóváhagyása

Egyezség jóváhagyására akkor kerülhet sor, amikor a hatóság két ellenérdekű ügyfél vitájában jár el. Egyezség - tehát megállapodás – ugyanis csak ügyfél és ügyfél között jöhet létre, ügyfél és hatóság között nem. Ez nem azt jelenti, hogy ügyfél és hatóság között nem jöhet létre megállapodás (egyezség), ezt azonban nem egyezségnek, hanem hatósági szerződésnek nevezzük, amely jogintézményt a későbbiekben külön tárgyaljuk.

Természetesen kötelező egyezség nincs! Az egyezség lényegéből adódik, hogy megállapodni csak saját elhatározásból lehet. Ha a felek között az egyezség létrejött, akkor a hatóság azt határozattal jóváhagyja, ha megfelel a jogszabályban foglalt feltételeknek, nem sérti a közérdeket, mások jogát vagy jogos érdekét, ha az egyezség tartalmazza a teljesítési határidőt és az eljárási költség viselésének szabályait is. A hatóság az egyezséget egyszerűsített határozattal hagyja jóvá, ugyanis az indokolás mellőzhető. Az egyszerűsítés itt azért csak az indokolás elhagyását jelenti, mert az egyezséget jóváhagyó határozat ellen nincs helye jogorvoslatnak, így ennek lehetőségéről tájékoztatást sem lehet adni.

A hatósági szerződés

A közigazgatási szerződés az ügyfél és az elsőfokú hatóság között jön létre. A hatósági szerződés létrejötte mindenkor írásbeliséghez kötött. Ez a szerződés kötelező formai kelléke. További formai kellék meg, hogy jogszabály a közigazgatási szerződés érvényességét a szerződő közigazgatási szerv felügyeleti szervének utólagos jóváhagyásához kötheti. Az utólagos jóváhagyást a közigazgatási szerv szerzi be. Ha pedig a szerződés harmadik személy jogát vagy jogos érdekét is érint, a szerződés érvényessége érdekében kívülálló harmadik személy írásos jóváhagyását a szerződés megkötése előtt be kell szerezni.

Ha olyan ügyben köt az ügyfél és a hatóság szerződést, amelybe egyébként szakhatóságot kell bevonni, akkor ezt meg kell tenni és a szerződések a szakhatóság állásfoglalását, kikötéseit is tartalmazni kell. Értelemszerűen, ha a szakhatóság a hozzájárulást nem adja meg, akkor a szerződést nem lehet megkötöni.

Hatósági szerződésben egyébként az ügyfél olyan kötelezettséget vállalhat, amire hatósági határozattal nem lehetne kötelezni. Ilyenkor azonban a szerződésszegés jogkövetkezményei e kötelezettségvállalás tekintetében is szerződés szerint, illetve a szerződésszegés esetére előírt cogens szabályok szerint alakulnak. A hatósági szerződésre is érvényes a „pacta sunt servanda” azaz „a szerződések betartandók” római jogból származó, klasszikus civiljogi elve. A szerződés teljesítése során azonban mindkét fél hivatkozhat a körülmények utólagos, lényeges megváltozására, amelyben már a szerződés eredeti tartalommal történő teljesítése valamelyik féltől már nem várható el. Erre való hivatkozással bármelyik fél kezdeményezheti a szerződés módosítását. Ha ehhez a másik fél nem járul hozzá, akkor bármelyik fél a közigazgatási ügyben eljáró hatóságtól kérheti a szerződés módosítását vagy megszüntetését.

Szerződésszegés esetére az alábbi szabályok az irányadók: ha a szerződést az ügyfél szegi meg, akkor az azonnal és automatikusan végrehajtható határozatnak minősül és a hatóság hivatalból intézkedik a végrehajtás elrendeléséről. Bonyolultabb az eljárás, ha a szerződést a hatóság szegi meg. Ekkor az ügyfélnek a hatóságot fel kell szólítania a teljesítésre és ha ez eredménytelen, a szerződésszegés tényének tudomására jutásától számított harminc napon belül bírósághoz fordulhat. A perben a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság jár el.

A döntés közlése és nyilvános közzététele

A közlési kötelezettség körébe a Ket. szerint csak a határozat és a végzés tartozik. Egyéb iratokat, pl. jegyzőkönyveket, szakértői véleményeket az érintettekkel nem kell közölni, ezek tartalmáról az arra jogosultak irat betekintési joguk gyakorlása útján ismerkedhetnek meg. Ugyancsak nem esik a közlési kötelezettség körébe az ellenérdekű ügyfelek hatósághoz intézett beadványa sem. Ezek megismerése szintén iratbetekintés útján lehetséges. Mindezt azért hangsúlyozzuk, mert a közigazgatási hatósági eljárásban a közlési kötelezettség jóval szűkebb körű, mint a bírói eljárásokban, ahol az szinte minden iratra kiterjed. Ezzel szemben a közigazgatási hatósági eljárásban a kötelezettség csak döntésekre, a határozatra és a végzésre terjed ki.

A határozatot az alábbiakkal kell közölni: az ügyféllel, azzal, akire a határozat jogot vagy kötelezettséget állapít meg, az ügyben eljáró szakhatósággal, jogszabályban meghatározott hatósággal vagy állami szervvel. Ehhez képest a végzést az alábbiakkal kell közölni: az ügyféllel, az eljárás egyéb résztvevőjével, ha részére jogot vagy kötelezettséget állapít meg, azzal, akinek jogi helyzetét közvetlenül érinti.

Az eljárási törvény külön szabályt állapít meg a külföldi ügyfél részére történő kézbesítés esetére. Amennyiben nemzetközi szerződés vagy jogszabály eltérően nem rendelkezik, külföldi ügyfél részére a határozatot közvetlenül képviselője vagy kézbesítési meghatalmazott útján kell közölni.

A közlés csak akkor számít jogszerűnek, ha az a törvényben taxatív felsorolással megnevezett módon történt. A közlés az alábbi módokon lehetséges: postai úton, személyesen, írásban vagy szóban, elektronikus dokumentum formájában, távközlési úton, hirdetményi úton, kézbesítési meghatalmazott vagy ügygondnok útján, hatósági kézbesítő útján.

A közlés időpontját mindig pontosan meg kell tudni állapítani. A Ket. szerint a döntés közlésének napja az a nap, amelyen azt kézbesítették, szóban, távközlési vagy elektronikus úton közltek. Hirdetmény útján történt közlés esetén pedig a közlés napja a hirdetmény kifüggesztését követő tizenötödik nap.

A postai úton való közlés külön szabályai

A postai úton történő közlés kézbesítés útján valósul meg. Ennek első eleme az, hogy a döntést – a postai szabályoknak megfelelően – hivatalos iratként kell postára adni, majd a posta által, postai úton kézbesíteni. A kézbesítés, vagyis közlés napja az a nap, amelyen a küldeményt a címzett vagy képviselője az átvétel tényét igazoló és elismerő irat (tértivevény) szerint átvette. Az átvétel tényét igazoló okmányt a címzettnek vagy képviselőjének alá kell írnia. Az átvétel tényét az aláírás igazolja. Ha pedig az átvételt a címzett vagy képviselője megtagadta – a küldeményt nem vett át és a tértivevényt nem írta alá –, akkor ezt a magatartást a törvény úgy szankcionálja, hogy kimondja: az iratot a kézbesítés megkísérlésének napján kézbesítettnek kell tekinteni.

Előfordul olyan eset is, hogy a címzett vagy képviselője a hivatalos irat átvételét nem tagadja ugyan meg, de a hivatalos irat kézbesítéséről szóló külön postai értesítés ellenére sem kéri ki az iratot a postától, „nem váltja ki” azt. Ilyenkor a posta az iratot ismételt megkísérli

kézbesíteni. Ha ez ugyanilyen módon megghiúsul, azt „nem kereste” jelzéssel látja el és visszajuttatja a feladónak. Erre az esetre nézve a törvény egy kézbesítési vélelmet állít fel, mégpedig akként, hogy – ellenkező bizonyításig – a második kézbesítési kísérlet napját követő ötödik munkanapon az iratot kézbesítettnek kell tekinteni.

A „nem kereste” jelzéssel ellátott iratok esetében azonban más a helyzet, mintha az átvételt a címzett vagy képviselője kifejezetten megtagadta volna. Elképzelhető, hogy e mögött nem húzódik meg semmilyen színlelő, felróható magatartás, ezért a törvény lehetőséget ad annak bizonyítására, hogy a címzett vétlen volt, a kézbesítés megghiúsulásában, aminek az a következménye, hogy a kézbesítés napjának nem lehet a második kézbesítési kísérlettől számított ötödik munkanapot tekinteni, hisz a küldeményt a címzett nem is vette át. A kézbesítési vélelem megdöntésére azonban csak igen szigorú feltételek mellett van lehetőség. Először is az erre irányuló kérelem benyújtásának határideje a kézbesítési vélelemről történő tudomásszerzéstől számított tizenötödik nap, de legkésőbb a kézbesítési vélelem beálltától számított hat hónap. Ha a kézbesítési vélelem következtében időközben a határozat már jogerőre emelkedett és ennek alapján a végrehajtási eljárás már megindult, a kézbesítési vélelem megdöntésére irányuló kérelmet a végrehajtási eljárással történő tudomásulvételtől számított tizenöt napon belül akkor is elő lehet terjeszteni, ha a kézbesítési vélelem beálltától számított hat hónap már eltelt. Nem természetes személy ügyfél kézbesítési vélelem megdöntésére irányuló kérelmet csak akkor terjeszthet elő, ha a kézbesítés nem volt szabályszerű.

A hirdetményi közlés szabályai

Hirdetmény kézbesítésének akkor van helye, ha az ügyfél lakcíme, székhelye (telephelye, fióktelepe) ismeretlen, a postai küldeményen „a címzett ismeretlen” vagy ismeretlen helyen tartózkodik jelzéssel érkezett vissza és a nyilvántartó hatóság, vagy más állami szerv megkeresése eredménytelen maradt. Hirdetményi közlésnek van helye továbbá akkor is, ha az eljárás megindításáról az ügyfeleket hirdetményi úton értesítették. A hirdetmény fizikai megjelenését tekintve irat, amelyet a hatóság hivatali helyiségében elhelyezett hirdető táblára függesztenek ki. Ezen kívül a központi elektronikus szolgáltató rendszeren, a hatóság honlapján, továbbá – ha ezzel rendelkezik – az önkormányzat hivatalos lapjában, valamint a hatóság hivatalos lapjában tehető közzé. A döntés kifüggesztésének és az internetes honlapon való megjelenésének azonos napon kell megtörténnie. A kifüggesztés és levétel napját az iraton fel kell tüntetni, az internetes közzététel idejét pedig visszakereshető módon dokumentálni kell.

A külföldi ügyfél részére történő kézbesítés szabályai

Külföldi ügyfél részére történő kézbesítés csak akkor igényel külön kézbesítési eljárást, ha az ügyfél Magyarországon lakóhellyel, székhellyel, telephellyel nem rendelkezik. Ebben a helyzetben a külföldi ügyfél kézbesítési meghatalmazottat nevezhet meg, s kérheti a hatóságot, hogy döntését részére kézbesítési meghatalmazottja útján közölje. Kézbesítési meghatalmazott csak magyarországi lakóhellyel, székhellyel vagy telephellyel rendelkező természetes személy vagy szervezet lehet, akinek írásban kell nyilatkoznia a meghatalmazás elfogadásáról.

A kézbesítési ügygondnok

A kézbesítési ügygondnok az ügygondnok „különös esete”, s feladata a kézbesítés sikerének lehetőség szerinti előmozdítása. A kézbesítési ügygondnok köteles megkísérelni az ügyfél tartózkodási helyének felderítését és részére a döntés kézbesítését. Kirendelésére akkor kerül sor, ha ismeretlen elérhetőség okán hirdetményi kézbesítésnek lenne helye vagy a postai küldemény „nem kereste” jelzéssel érkezett vissza és, a határozat az ügyfél számára kötelezettséget állapít meg vagy alapvető jogát vonja el vagy korlátozza.

A kézbesítési ügygondnok eljárásnak eredménytelensége esetén az iratot attól a naptól számított harmincadik napon kell kézbesítettnek tekinteni, amikor a kézbesítési ügygondnok eljárásának eredménytelenségét az őt kirendelő hatóságnak bejelentette. Eredményes eljárás esetén a közlés napja, az irat átvételének napja.

A döntések közlésének egyéb különleges szabályai

A döntést szóban is lehet közölni a jelenlévő ügyféllel, amennyiben ezt jogszabály nem zárja ki. A közlés tényét azonban jegyzőkönyvbe kell foglalni, vagy az ügyíratra rá kell vezetni és azt az ügyféllel alá kell iratni. Az ügyfél kérelmére azonban a szóban közölt döntést írásba kell foglalni és nyolc napon belül részére meg kell küldeni. Életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetben a döntés egyéb módon – például média útján vagy hangszórókkal, közhírrétéssel, stb. – is közölhető. A közlés tényét az iraton ilyenkor is fel kell tüntetni és a határozatot az ügyfélnek nyolc napon belül szintén írásban meg kell küldeni. Mindkét esetben a jogorvoslatra nyitva álló határidő a szóbeli vagy egyéb módon történt közlés napját követő naptól kezdődik. Kivételes esetben – ha ezt törvény elrendeli – a jogerős határozatot nyilvánosan is közzé kell tenni. A nyilvános közzétételre a hirdetményi közzététel szabályait kell megfelelően alkalmazni. A határozat rendelkező részének – amennyiben azt is közzé teszik, nem csupán a határozat meghozatalának tényét – nem kell tartalmaznia a jogorvoslati lehetőségről szóló tájékoztatást.

Speciális hatósági határozatok: a hatósági bizonyítvány, igazolvány, nyilvántartás

A közigazgatási szerv tény, állapot vagy egyéb adat igazolására hatósági bizonyítványt ad ki. A bizonyítvány kiadására csak azután kerülhet sor, ha a hatóság a bizonyítására előzetesen vizsgálatot végzett, illetőleg az adat vagy tény valódiságát ellenőrizte. A hatósági közokirat.

A hatósági bizonyítványt az a hatóság adja ki, amely általánosan illetékes, illetve

- amelynek területén a bizonyítandó tény bekövetkezett, illetőleg az állapot tartott vagy megszűnt,
- amelynek területén a bizonyítással kapcsolatos dolog van vagy a bizonyítani kívánt időszakban volt, továbbá
- amelynek nyilvántartása az adatot tartalmazza.

A bizonyítvány akár azonnal is kiadható. A Ket. a kiadáshoz kapcsolódó ügyintézési, határidőt 8 napban határozza meg. A jogszabály a bizonyítványra, mint határozatra speciális, egyszerű tartalmi követelményeket határoz meg. Ezek a kérelmező személyére, a kérelmező ügyfél által megjelölt célra, a bizonyított tényre, valamint a felhasznált bizonyítékokra vonatkoznak. Hatósági bizonyítványnak minősül az olyan irat is, amelyet az ügyfél nyújtott be a hatóságnak és azt a hatóság záradékolta. A záradékolásnak az a feltétele, hogy a bizonyítandó cél, a bizonyított tény az iratokból kitűnjön. A hatósági bizonyítványok többségének kiadása, jogszabály rendelkezése alapján (a tömegesen előforduló

ügytípusokban) az ügytípusra rendszeresített űrlapon történik, mely valamennyi szükséges rovatot tartalmazza. A hatósági bizonyítványnak, mint határozat jellegű okiratnak, minden esetben tartalmaznia kell:

- az eljáró szerv megjelölését, az ügy (bizonyítvány) számát, annak a nevét, lakóhelyét vagy székhelyét, akinek vagy amelynek részére a bizonyítványt kiadták,
- az igazolt tény, adatot vagy állapotot teljes részletezéssel,
- annak feltüntetését, hogy a bizonyítványt milyen célra adták ki,
- a bizonyítványba foglalt tényekre, adatokra, állapotra vonatkozó előzetesen megvizsgált és ellenőrzött bizonyítékokat, illetőleg nyilvántartási adatot,
- a bizonyítvány kiállításának helyét és időpontját,
- az aláíró nevét, hivatali beosztását és az közigazgatási szerv hivatali bélyegzőjének lenyomatát.

A hatóság jogosult a hatósági bizonyítvány kiadását megtagadni, ha

- kiadása jogszabályba ütközik,
- az igazolni kívánt tény, állapot vagy egyéb adat más okirattal bizonyítható,
- az ügyfél a hatósági bizonyítvány felhasználásának célját nem jelöli meg, vagy szükségességét nem tudja valószínűsíteni, vagy valótlan adat, tény, állapot igazolását kéri.

A már egyszer okiratba foglalt tény ismételt igazolására általában nincs szükség. A Ket. a hatósági bizonyítványok időbeli hatályáról nem rendelkezik, így a külön jogszabályokra bízva, hogy azok állapítsák meg az adott típusú hatósági bizonyítvány időbeli hatályát. Az időbeli hatály természetesen nem vonatkozott az ún. „eseti”, egyetlen alkalommal történő felhasználás céljára kiadott bizonyítványokra.

A hatóság - törvényben, kormányrendeletben vagy önkormányzati rendeletben meghatározott esetben - az ügyfél adatainak vagy jogainak rendszeres igazolására - hatósági igazolványt ad ki. A hatósági igazolványba csak a jogszabályban erre feljogosított hatóság tehet - a jogszabályban meghatározott tartalmú - bejegyzést. a hatósági igazolván is közokirat, mindenki köteles elfogadni, ezekre nézve az ügyfél más bizonyításra nem kötelezhető. Az ellenérdekű félnek nincs joga fellebbezni a hatósági igazolvány kiállítása ellen, de a felhasználási célja szerinti eljárásban bizonyíthatja, hogy az abban foglaltak valótlanok.

Jogszabály az igazolvány kiadását feltételhez kötheti, egyes esetekben pedig a hatóság mérlegelésére bízva, hogy teljesíti-e az ügyféli kérelmet. Az igazolványba foglalt, magánszemélyhez, jogi személyhez stb. kapcsolódó jogok igazolása az esetek túlnyomó többségében előzetes hatósági vizsgálaton vagy engedélyezési eljáráson alapul. A hatósági igazolványba csak a jogszabályban meghatározott bejegyzés tehető. Egyes hatósági igazolványok kiadását a törvény feltételekhez kötheti, vagy bizonyos esetekben egyes személyekre vonatkozóan kizárhatja. A hatósági igazolvány esetében is kizárt a többes okirati bizonyítás, vagyis nem adható ki hatósági igazolvány olyan tényre vagy adatra, adathoz kapcsolódó jogra vonatkozóan, amelyet már más okirat (pl. hatósági bizonyítvány vagy másik hatósági igazolvány) bizonyít. Ebből következik azonban az igazolvány kiállítására jogosult hatóságnak az a kötelezettsége, hogy a megfelelő tartalmú hatósági bizonyítványt újabb igazolvány kiállításához, tehát az ilyen tartalmú határozatához figyelembe vegye. (Pl. a gépjármű forgalmi engedély az újabb műszaki vizsga alapján az új tulajdonos üzemeltetési jogát is megalapozza.)

A hatóság a jogszabályban meghatározott adatokat nyilvántartja. A személyes adatok nyilvántartását csak törvény vagy a törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott

körben helyi önkormányzati rendelet írhatja elő. A hatóság az általa kezelt nyilvántartásban szereplő hibás adatot a hiba észlelése esetén hivatalból köteles javítani, és erről az érintettet értesíteni kell. Ha jogszabály másként nem rendelkezik, az ügyfél illeték vagy igazgatási szolgáltatási díj lerovása mellett a nyilvántartásból hitelesített másolatot vagy kivonatot kérhet.

Jogorvoslati rendszer a közigazgatási eljárásban

A jogorvoslat általános jellemzése

A jogorvoslat az eljárásjognak az, az intézménye, amely a döntéssel érintett személy jogát, és/vagy érdekét, érintő jogszolgáltató döntés orvoslását biztosítja a döntés felülvizsgálata útján. A jogorvoslat során az ügyfél meghatározott jogi feltételekkel benyújtott kérelmére a döntés felülvizsgálatára hatáskörrel rendelkező felettes hatóság, vagy bíróság köteles a felülvizsgálatot elvégezni, azonban a hatósági felettes szervek hivatalból is kötelesek a hibás, jogsértő döntéseket orvosolni. A hivatalból történő felülvizsgálat a közigazgatási jogszolgáltatásra jellemző speciális jogorvoslat, amely az igazságszolgáltatásra nem jellemző. A jogorvoslathoz való jog meghatározott feltételekhez kötött jog. A feltételek az ügyfelekre, a jogorvoslás kezdeményezésére, vagy a jogorvosló hatóságokra vonatkozó korlátokat határoznak meg. A hibás döntés orvoslása összetett rendszer: meghatározza, hogy milyen ok vezet a jogorvoslathoz: *a kérelem alapján, hivatalból, és kérelemre és hivatalból lefolytatandó döntés-felülvizsgálati eljárás*, meghatározza a jogorvoslás eredményét: *a döntés megsemmisítése, megváltoztatása, kijavítása (kicserélése) kiegészítése és hatályon kívül helyezése, semmissége megállapítása*, illetve *a döntés helyben hagyása*. A ügyfél érdeksérrelme, amelynek alapján az ügyfél kezdeményezi a jogorvoslást, illetve a döntés törvényességi hibája, amely esetben a felettes hatóság, esetleg más törvényességet védő szerv kezdeményezi a jogorvoslást adott esetben vegyesen is jelentkezhettek. A törvény továbbá különbséget tesz a határozat, illetve a végzés elleni jogorvoslati lehetőség között. A határozat ellen mindig önálló jogorvoslatnak van helye. Más a helyzet a végzések tekintetében, végzés ellen csak akkor van hely jogorvoslatnak, ha azt a törvény megengedi.

A kérelem alapján lefolytatható jogorvoslati eljárások

A fellebbezés

A fellebbezés tehát az ügyfél kérelmére lefolytatható rendes jogorvoslat, amellyel az arra jogosult sérelmesnek vélt elsőfokú érdemi határozat – kivételesen végzés – ellen, a döntés megsemmisítése (visszavonása) vagy megváltoztatása (módosítása) érdekében a döntés közlésétől számított és a jogszabályban meghatározott határidőn belül élhet, és amely szabályként a megtámadott döntés végrehajtására halasztó hatályú. A fellebbezést az erre jogosult közigazgatási szerv köteles elbírálni. A fellebbezéshez való jog, alanyi jog, azt a jogosultságot jelenti, hogy az akire a határozat rendelkezést tartalmaz, igényelheti, hogy az általa megtámadott döntést felettes fórum elbírálja.

A fellebbezésnek időbeli, illetőleg szervi szempontból lehetnek korlátai. A fellebbezés időbeli kötöttsége abban áll, hogy csak a adott határidőn belül előterjesztett fellebbezésre áll fenn a másodfokú fórum elbírálni kötelezettsége. Az elkészített előterjesztés szabályként az alanyi jog elvesztését jelenti. A fórumbeli kötöttség egyfelől a fellebbezést elbíráló felettes szervet jelöli, másfelől kizárja, hogy más közigazgatási szerv az ügyben dönthessen.

A fellebbezés kizártsága

Nincs helye fellebbezésnek: ha a törvény az első fokú közigazgatási döntés közvetlen bírósági felülvizsgálatát teszi lehetővé, az egyezséget jóváhagyó határozat ellen, a másodfokon eljáró szerv által hozott végzés ellen, a méltányossági kérelem tárgyában hozott határozat ellen. A fellebbezés törvényi korlátozás hiányában az első fokú határozattal szemben általánosan érvényesíthető. Nem ez a helyzet a végzések esetében. Főszabályként végzés ugyanis csak a határozat elleni fellebbezésben támadható meg, *kivéve az eljárást felfüggesztő, az eljárást megszüntető, a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító, az eljárási bírságot megállapító, és az eljárási költség viselésének meghatározó végzéseket.*

A fellebbezési határidő

Ha a törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik, a fellebbezést a határozat közlésétől számított 15 napon belül lehet előterjeszteni. A kiegészített határozatokra az ügyfelet, érdekelteket nem az eredeti, hanem a kiegészítést tartalmazó határozat közlésétől illeti meg fellebbezési jog, a határidőt is ettől a naptól kell számítani.

A fellebbezés joghatásai

A fellebbezéssel támadott elsőfokú döntés a fellebbezés eredményeként meghozott döntéstől függ, azaz nem tekinthető lezártnak, jogerősnek. A fellebbezésnek az elsőfokú határozatra nézve – a törvényben meghatározott kivételektől eltekintve – halasztó hatálya van: a fellebbezéssel megtámadott határozatban megállapított kötelezettségek teljesítését az ügyféltől nem lehet számon kérni, végrehajtani a jogok ugyancsak nem gyakorolhatók. E főszabály alól kétirányú kivétel van.

Az egyik az, az eset, amikor a jogosító határozat az ügyfél javára egyszeri részkiifizetést, vagy pénzbeli ellátást állapít meg (szociális segély, nyugdíj, stb.), s az ügyfél fellebbezése csak a megállapított összeg felüli, további többletigényre vonatkozik. Ilyenkor a már megállapított pénzkifizetést, vagy pénzbeli ellátást folyósítani kell.

A másik eset pedig az, amikor az elsőfokú hatóság határozatát a fellebbezésre tekintet nélkül, azonnal végrehajthatónak nyilvánította.

A törvény szerint az elsőfokú határozat tekintetében a fellebbezés halasztó hatályát akkor lehet kizárni,

- ha életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet megelőzése, elhárítása, vagy káros következményeinek enyhítése, vagy a közbiztonság fenntartása érdekében, továbbá közrendvédelmi okból szükséges, és a végrehajtás késedelme jelentős vagy helyrehozhatatlan kárral járna,
- a határozat valakinek a tartásáról vagy gondozásáról rendelkezik, és
- ha azt törvény honvédelmi, nemzetbiztonsági, közegészségügyi, járványügyi, munkabiztonsági, környezet vagy természetvédelmi okból, közlekedési, infrastruktúra kialakítása, illetve az energiaellátás folyamatos biztosítása érdekében lehetővé teszi.

A fellebbezési jogok gyakorlása szempontjából lényeges kérdés, hogy azokban az esetekben, amikor az ügyben több ügyfél szerepel, egy ügyfél fellebbezési joga kihat-e a többi ügyfélre, azaz, hogyan kell értékelni azt az eljárási helyzetet, amelyben az egyik ügyfél kíván élni fellebbezési jogával, a másik viszont nem? Bármely ügyfél által önállóan benyújtott

fellebbezés maga után vonja a fellebbezés valamennyi jogkövetkezményét. A főszabály alól kivételt képez az, amikor nem az ügyfél, hanem az eljárás egyéb résztvevője a reá vonatkozó rendelkezés ellen fellebbez. Ez azonban nem akadályozza annak, hogy a határozatnak az ügy érdemében hozott része az ügyfelek tekintetében jogerőre emelkedjen. További kivétel, hogy törvény vagy kormányrendelet egyes ügyfajták tekintetében úgy rendelkezhet, hogy a döntés fellebbezéssel nem támadott rendelkezései tekintetében beáll a jogerő, ha a döntés egyes rendelkezései ellen nyújtottak be fellebbezést, és az ügy jellegéből adódóan a fellebbezés elbírálása nem hat ki a fellebbezéssel meg nem támadott rendelkezésekre.

A fellebbezés eljárása

A fellebbezést annál a hatóságnál kell benyújtani, amely a fellebbezéssel támadott döntést hozta, benyújtható postai úton vagy a hatóságnál személyesen. A fellebbezésében az ügyfél új, az elsőfokú eljárásban fel nem merült tényekre és bizonyítékokra is hivatkozhat. A fellebbezés beérkezése után az elsőfokú hatóságra az a kötelezettség hárul, hogy a fellebbezést az ügy összes irataival együtt, a fellebbezési határidő leteltétől számított nyolc napon belül felterjessze a felettes szervhez. Nem terheli ez a kötelezettség az elsőfokú hatóságot, ha a fellebbezéssel megtámadott döntést a fellebbezésben foglaltak szerint kijavítja, kiegészíti, módosítja, vagy visszavonja.

A döntés módosítása vagy visszavonása a fellebbezés alapján

Előfordulhat, hogy a fellebbezésben előadottak alapján a hatóság maga is úgy ítéli meg, hogy döntése hibás, célszerűtlen, vagy jogsértő. Ilyenkor saját hatáskörben is orvosolhatja döntését, saját határozatát *visszavonja vagy módosítja*. Ha megállapítja, hogy a határozat jogsértő, akkor a határozatot vissza kell vonni, vagy a jogsértés kiküszöbölésével módosítani kell, ha nem jogsértő, de a fellebbezésben foglaltakkal egyébként egyetért, akkor visszavonhatja vagy módosíthatja. Ez utóbbinak azonban a feltétele, hogy az ügyben ne legyen ellenérdekű ügyfél, mert a visszavonás, módosítás érintené az ellenérdekű ügyfél jogait, vagy jogos érdekeit, így a visszavonás vagy módosítás alkalmas lenne arra, hogy jogsértést okozzon. A fellebbezési kérelem hatására meghozott döntését egyébként az elsőfokú hatóság közli a fellebbezővel és mindazokkal, akikkel az elsőfokú határozatot közölte. Ha a döntés visszavonására, módosítására nem lát indokolt az ügyet 8 napon belül fel kell terjessze a felettes hatóságtól, ettől kezdve a döntési jog átszáll erre a hatóságra.

A fellebbezés elbírálása

A fellebbezés elbírálása során az arra jogosított szerv mindenekelőtt azt vizsgálja meg, hogy a fellebbezést határidőben terjesztették-e elő, illetve az arra jogosulttól származik-e? A határidőn túl benyújtott fellebbezést az elbírálásra jogosult szerv érdemi vizsgálat nélkül, végzéssel elutasítja, kivéve, ha az ügyfél a megkésett fellebbezéssel együtt igazolási kérelmet is előterjeszt, s ennek a hatóság helyt ad. Ugyancsak érdemi vizsgálat nélkül kell elutasítani a fellebbezést, ha az nem az arra jogosulttól származik.

Az érdemi elbírálás egyébként irányulhat a határozat egésze ellen, vagy a határozat egyes rendelkezései ellen. Ettől függetlenül a felettes hatóság nem csupán a sérelmezett döntést, hanem az azt megelőző egész eljárást is teljes egészében felülvizsgálja, az eljárási kérdéseket is ide értve, az elbírálásra jogosult szerv a fellebbezéshez nincs kötve.

A döntési jog korlátozatlansága alóli kivétel, hogy jogszabályban meghatározott esetekben az elsőfokú szerv által mérlegelési jogkörben hozott döntésben megállapított kötelezettségnél az ügyfélre nézve súlyosabb hátrányt nem állapíthat meg. Nagyon gyakran előfordul, hogy a felettes szerv a fellebbezési eljárás lefolytatása után sincs abban a helyzetben, hogy érdemben eldöntse az ügyet. Ez a helyzet akkor következhet be, ha fellebbezési eljárás során az derül ki, hogy a döntés meghozatalához valójában nem áll elég adat rendelkezésre vagy a tényállás nem kellően tisztázott, vagy az eljárásba további ügyfél bevonása szükséges, akkor az elbírálásra jogosult felettes szerv – az elsőfokú döntés megsemmisítése mellett – az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására utasítja. A másodfokon eljáró szerv döntése köti az első fokon eljáró szervet.

A fellebbezési eljárásban ugyanazokat az eljárási szabályokat kell alkalmazni, mint az első fokú eljárásban, és a hatóság döntései is ugyanazok lehetnek, mint abban.

A fellebbezés elbírálására jogosult szervek

Ebben a tekintetben utalunk a hatósági fórumrendszerben a felettes hatóságok rendszerének meghatározásával kapcsolatosan kifejtettetre –.

A bírósági felülvizsgálat

A bírósági felülvizsgálati kérelem, a kereset

A közigazgatási határozat bírói felülvizsgálata a jogállam alkotmányos követelményeinek az intézménye. A felülvizsgálat lényege, hogy a közigazgatási határozattal érintett ügyfél, vitatja a határozat megfelelőségét, és a bíróság peres, jogvitás eljárásban dönt arról, hogy a határozat, illetve a határozathozatalra irányuló eljárás jogi értelemben hibás volt-e. A bíróság a vita eldöntésénél a jog szempontjai, és nem a közigazgatási célszerűség, a közigazgatási jogszabályban meghatározott értékek alapján dönt, a jogi szempontokra vonatkozóan azonban a közigazgatási hatóság döntését megalapozó közigazgatási jog szolgáltatja az alapot. A bírósági per alapja az ügyfél, — a perben a felperes — által benyújtott kereset.

Az ügyfél bírósághoz akkor fordulhat, ha *a határozatot jogsértőnek tartja*. A keresetben meg kell jelölni, hogy milyen jogsértésről van szó, ez lehet anyagi jogi és eljárási jellegű. A kisebb eljárási jogi hibákra azonban általában nem lehet eredményesen hivatkozni.

A jogi hiba, ha valamely jogszabályra a hatóság nem, vagy tévesen hivatkozott, ha helyesen hivatkozott ugyan, de azt tévesen értelmezte, vagy az eljárásban nem tartotta be az eljárás valamely cselekményére, esetleg az eljárásban meghatározott alapvető elvekre vagy jogokra és kötelezettségekre vonatkozó rendelkezéseket. A kereseti kérelem indokait is világosan és egyértelműen elő kell adni. A kérelem alátámasztása érdekében bizonyítékokra is lehet hivatkozni. A keresetnek tartalmazni kell, hogy az ügyfél milyen döntést kíván a bíróságtól.

Bírósági felülvizsgálatra csakis olyan esetben nyílik lehetőség, ha a hatósági eljárásban az ügyfél, vagy több ügyfél esetén az ügyfelek valamelyike fellebbezési jogát kimerítette, vagy a fellebbezési jog törvény rendelkezésénél fogva kizárt. Ennek oka az, hogy a fellebbezési eljárásban a döntés jogi hibáját lehetet volna korrigálni, s ha ezt az ügyfél elmulasztotta, ez a bírósági felülvizsgálatra nézve jogvesztéssel jár.

A keresetet az ellen a hatóság ellen kell benyújtani, amely az ügyfél szerint a jogsértő határozatot hozta. Ez a hatóság a közigazgatási ügyben lefolytatott per alperese. Ha a fellebbezés kizárt, akkor ez a szerv értelemszerűen csak az elsőfokú hatóság lehet, hiszen hatósági úton másodfok ez esetben valójában nem is létezik.

A felülvizsgálatot a jogerős határozat közlésétől számított harminc napon belül lehet kérni. A határidő elmulasztása esetén a Polgári perrendtartás— 1952. évi III. tv (Pp.) — szabályai szerint igazolási kérelemnek van helye. A keresetet az elsőfokú határozatot hozó szervnél kell benyújtani, mely szerv a keresetet az ügy irataival együtt öt napon belül terjeszti fel a másodfokú hatósághoz. A másodfokú hatóság tizenöt napon belül az ügy iratait, a keresetre vonatkozó nyilatkozatával együtt, az imént tárgyalt megyei bírósághoz (fővárosban Fővárosi Bírósághoz) terjeszti fel.

A kereset benyújtásának joghatása, az eljáró bíróságok

Amennyiben kereset benyújtására került sor, a hatóságnak mindig vizsgálni kell, hogy a keresettel érintett ügyben egy vagy több ügyfél szerepelt-e? Amennyiben több és ezek nem mindegyike nyújtott be keresetet, a hatóság az ügy iratainak felterjesztésével egyidejűleg, a kereset benyújtásának a tényéről a többi ügyfelet is értesíti. A felülvizsgálatra az a megyei bíróság (fővárosban a Fővárosi Bíróság) kizárólagosan illetékes, amelynek illetékességi területén az elsőfokú hatóság székhelye van. Ha székhely nem a működés területén található, akkor a bíróság illetékességét a működési terület alapozza meg.

A keresetlevél benyújtásának a döntés végrehajtására nincs halasztó hatálya, az ügyfél azonban a keresetlevélben a döntés végrehajtásának felfüggesztését kérheti. Ha a kereset a végrehajtás felfüggesztésére irányuló kérelmet is tartalmaz, az elsőfokú szerv az iratokat három napon belül terjeszti fel a másodfokú szervhez, amely azt nyolc napon belül továbbítja a bírósághoz. Ha a kereset ilyen kérelmet tartalmaz, a bíróság a kérelem felől az iratoknak a bírósághoz történő megérkezését követő nyolc napon belül határoz. A döntés végrehajtásának felfüggesztésére vonatkozóan a bíróságnak vizsgálni kell, hogy a végrehajtást követően az eredeti állapot helyreállítható-e, vagy hogy a végrehajtás elmaradása nem okoz-e súlyosabb károsodást, mint amilyen a végrehajtás felfüggesztésének elmaradása járna. A végrehajtás felfüggesztése tárgyában hozott bírói döntés ellen – bírói úton, az ítéletábla előtt – jogorvoslatnak van helye. Ha a bíróság a közigazgatási döntés végrehajtását felfüggesztette, döntésének hatálya kiterjed a határozaton alapuló jogok gyakorlására is.

A törvény kizárja a végrehajtás felfüggesztésének lehetőségét, ha a határozat

- polgári védelmi szolgálat elrendelésével kapcsolatos kötelezettséget állapít meg
- jogerős bírósági döntés végrehajtását szolgálja.

Közigazgatási per

A keresetlevél benyújtásának a már tárgyaltakon túlmenően természetesen az a legfontosabb joghatása, hogy megindul a közigazgatási per, melynek keretei között a bíróság eldönti, hogy a közigazgatási szerv döntése jogszabálysértő-e vagy sem. A per az illetékes megyei bíróságok előtt (a fővárosban a Fővárosi Bíróság előtt) a közigazgatási kollégiumokba szerveződött bírák részvételével a Pp. közigazgatási perekre vonatkozó XX. Fejezetében foglalt szabályai szerint folyik.

A perben a felperes bizonyítja a közigazgatási határozat törvénysértő jellegét. A felperes előadja ezzel kapcsolatos érveit és bizonyítékait, az alperes pedig védekezik az alperes érvelése és bizonyítása ellen. Közigazgatási perben a bizonyítékok az esetek túlnyomó többségében a közigazgatási eljárásnak az iratai. A bíróság ugyanis nem folytat le olyan bizonyítást, amit a közigazgatási szervnek kellett volna lefolytatnia saját határozathozatali eljárása során. A bíróság nem pótolhatja a közigazgatási eljárás elmulasztott cselekményeit, ezzel ugyanis a közigazgatási szerv feladatát venné át, ami nem lehet célja a bíróság eljárásának. A per tárgya ugyanis alapvetően nem a közigazgatási eljárás alapjául szolgált tényállás tisztázása, hanem az eljárás és a döntéshozatal törvényességének megítélése. Az azonban a perben kiderülhet, hogy a hatóság a tényállást helytelenül állapította meg, ebben az esetben a hatóság döntése értelemszerűen jogsértő lehet, ha a nem egyértelműen bizonyított és tisztázott tényállás hatással volt-e a közigazgatási szerv határozatának törvényességére.

Ha a bíró a per lefolytatása után úgy ítéli meg, hogy a kereseti kérelem nem megalapozott, mert a közigazgatási döntés a törvényességi követelményeknek megfelel, akkor a felperes keresetét elutasítva a közigazgatási határozatot helyben hagyja. Ekkor a közigazgatási döntés hatálya fennmarad, s a bírói ítélet jogerőssé válásával a határozatra nézve beáll az anyagi jogerő: ugyanabban az ügyben változatlan tényállás mellett nem lehet új eljárást indítani. Ha a közigazgatási szerv határozata törvénysértő, akkor a bíróság – a felperes kereseti kérelmének helyt adva – a közigazgatási szerv döntését hatályon kívül helyezi. Ha a jogerős közigazgatási határozatot fellebbezési eljárás keretei között a felettes szerv hozta meg, akkor ezt a bíróság az első fokú határozatra is kiterjedően helyezi hatályon kívül. A hatályon kívül helyezés azonban rendszerint nem elegendő döntés, ugyanis a határozat hatályon kívül helyezésénél az eredeti jogviszony gyakorta rendezetlen marad. Ezért a bíró a hatályon kívül helyezés mellett a közigazgatási szervet új eljárás lefolytatására is utasíthatja. Ez csak akkor mellőzhető, ha olyan határozatot helyezett hatályon kívül, amit tulajdonképpen nem is kellett volna meghozni és/vagy az eredeti jogviszony közigazgatási határozat hiányában is rendezett. Az új eljárás lefolytatásakor a közigazgatási szervet a bírói ítélet rendelkező és indoklási részében foglaltak kötik, azaz a közigazgatási szerv megismételt eljárása során azokat köteles figyelembe venni. *Bizonyos esetekben a közigazgatási döntést törvénysértés esetén megváltoztathatja* és a közigazgatási szerv helyett a döntést ítélet formájában maga hozza meg.

A törvény csak rendkívül szűk körben engedi meg a közigazgatási per döntése elleni a fellebbezést: ennek már csak akkor van helye, ha a felülvizsgált határozatot – egyfokú közigazgatási eljárásban – olyan közigazgatási szerv hozott, melynek illetékessége az egész ország területére kiterjed és határozatát a bíróság a törvény alapján megváltoztathatja.

Az újrafelvételi eljárás

Minden jogállami biztosítékokkal körülbástyázott döntéshozatali eljárás alapvető törekvése és egyben jogszerűségének kritériuma, hogy maradéktalanul feltárja és figyelembe vegye azon tényeket, amelyek a döntés tartalmát befolyásolják. Egy döntés tartalmát tekintve, soha nem független az alapját képező tényektől. A döntés jogszerűsége feltételezi a releváns tények teljes körű figyelembevételét. Újrafelvételi eljárás lefolytatására akkor van lehetőség, ha az ügyfélnek az eljárást befejező határozat jogerőre emelkedését követően jutott tudomására olyan, a határozat meghozatalát megelőzően már meglévő, az eljárásban eredetileg el nem bírált lényeges tény, körülmény, bizonyíték, adat, amely elbírálás esetén az ügyfélre nézve kedvezőbb határozatot eredményezett volna.

Az újrafelvételi eljárásnak nem feltétele, hogy az ügyfél fellebbezéssel a rendes jogorvoslati lehetőséget kimerítse. Újrafelvételi eljárás az első fokon jogerőre emelkedett határozat esetében is igénybe vehető.

Nincs helye újrafelvételnek,

- ha az új tény a határozat meghozatala után következett be,
- új jogszabály hatályba lépésére hivatkozással,
- ha az ügyben már bírói eljárás van folyamatban, vagy a bíróság a felülvizsgálat tárgyában már határozott,
- ha az új ténynek az ügyfél tudomásra jutásától számított tizenöt nap eltelt, e határidő elmulasztása esetén igazolási kérelemnek van helye, az ere vonatkozó általános szabályok szerint, de törvény kivételesen az ügyfél különös méltányolást érdemlő érdekeire tekintettel, az általános hathónapos jogvesztő határidőnél hosszabb, de három évet meg nem haladó jogvesztő határidőt is megállapíthat, ekkor az újrafelvételi eljárásban meghozott döntés mások jogát, jogos érdekeit, vagy jogi helyzetét nem érintheti,
- ha bármely jogszabály az újrafelvételi eljárást korlátozz vagy kizára.

Az újrafelvételi eljárás lefolytatására irányuló kérelmet az első fokon eljáró hatóság bírálja el. Az elsőfokú szerv az új adat, tény, körülmény, bizonyítékok hatására és immáron azt is maradéktalanul figyelembe véve, újra megvizsgálja az ügyet és új határozatot hoz. Az újrafelvételi eljárásban meghozott határozatával a korábbi jogerős határozatot módosíthatja, visszavonhatja, vagy új döntést hozhat, ha a kérelmet megalapozatlannak találja, akkor az eljárást érdemi vizsgálat nélkül végzéssel elutasítja. Sajátos döntésként az is előfordulhat, hogy az ügyfél ugyan jogszerűen hivatkozik kérelmében az eredetileg el nem bírált lényeges tényre, körülményre, bizonyítékra, adatra, de, a tényállás ismételt felülvizsgálata mégsem vezet arra, hogy a hatóság az ügyben más döntést hozzon. Ebben az esetben a hatóság a kérelmet határozattal elutasítja. Az új döntés a korábban jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokra – főszabályként – nem hat ki. Azonban, ha az eredeti határozatot szintén a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokra való tekintet nélkül kellene megsemmisíteni, az új tényállásra tekintettel született határozat nincs tekintettel a korábban jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokra.

E döntések ellen az általános szabályok szerint van helye jogorvoslatnak. Az újrafelvételi eljárásban figyelemmel kell lenni az addigra esetlegesen már megindult végrehajtási eljárásra is. A hatóságnak mérlegelni kell, hogy az új ok következtében várható-e a kötelezettséget megállapító határozat módosítása, vagy visszavonása. Ha igen, akkor a hatóság hivatalból intézkedik a folyamatban lévő végrehajtás felfüggesztésétől. Ilyenkor intézkedni kell az addigi teljesítések és az addigi végrehajtás következtében kialakult helyzet rendezése érdekében. Ha ilyen módon az ügyfél már joghátrányt szenvedett, azt szintén haladéktalanul meg kell szüntetni, a neki okozott kárt és költségeket pedig meg kell téríteni.

Méltányossági eljárás

A méltányossági eljárás lényege, hogy az ügyfél a nem jogszabálysértő határozat módosítását, vagy visszavonását is kérheti a hatóságtól, ha a jogszerű határozat végrehajtása az ügyfél számára a határozat meghozatala után bekövetkezett okból, méltánytalanul súlyos hátrányt okoz és végrehajtási eljárásban méltányosság nem gyakorolható. Ha a végrehajtási eljárásban méltányosság alkalmazható, akkor a méltányosságot ott kell gyakorolni, és nincs ok arra, hogy a jogerős határozatot a méltányosságra tekintettel megváltoztassák. A

végrehajtásban gyakorolható méltányosságot a speciális jogszabályok rendelkezései szerint lehet gyakorolni. Nehezebb kérdés, hogy mikor tekinthető a végrehajtás méltánytalanul súlyos hátrányt okozónak, hiszen a végrehajtás lényege a hátrány okozása. Elsősorban az ügyfél életkörülményeivel, helyzetével kapcsolatos mérlegelés eredménye lehet az erre vonatkozó döntés.

Mindenesetre nem gyakorolható méltányosság, ha:

- az eljáró hatóság hatáskörét megállapító jogszabály ezt kizárja;
- ha az ügyben ellenérdekű ügyfél van, kivéve, ha ez az ellenérdekű ügyfél a méltányosság gyakorlásához hozzájárul;
- a módosítás vagy visszavonás közérdeket sért;
- a határozat jogerőre emelkedésétől egy év, vagy ha a jogerős határozatban megállapított teljesítési határidő egy évnél hosszabb, a teljesítési határidő még nem telt el.

A kizáró okok között is van olyan, amely maga is mérlegeléstől függ, pl. a közérdek sérelmének a megállapítása.

Méltányossági kérelem tárgyában mindig az a hatóság jár el, amelyik a jogerős határozatot hozta. Ez a jogorvoslat (fellebbezés) lehetőségétől, kizártságától vagy éppen igénybevételétől függően lehet az első- vagy a másodfokú hatóság. A döntés elutasító, ha méltányossági ok nem áll fenn, vagy a méltányossági döntés jogszabályi akadályba ütközik. Ellenkező esetben a határozatát a hatóság visszavonja vagy módosítja. E döntés ellen jogorvoslatnak nincs helye. Ha a méltányosságra alapozott döntés akadályba nem ütközik, és a méltányossági ok is fenn áll, akkor a hatóság a határozatát visszafonja, módosítja.

Hivatalból lefolytatható felülvizsgálati eljárások

A hivatalból lefolytatható felülvizsgálat alapja az, hogy maga a döntést hozó, vagy felettes hatósága, illetve a törvényesség általános megőrzéséért felelős ügyész a jogerős döntés jogsértő jellegét észleli. Ez nem jelenti azt, hogy az ügyfél ilyen eljárás megindítását nem kezdeményezheti, adott esetben bejelentheti a hatóságnak, vagy az ügyésznek, hogy véleménye szerint a döntés jogsértő. Ilyen esetben azonban felülvizsgálati eljárás csak akkor indul, ha a hatóság vagy az ügyész egyetért a bejelentéssel és a hatóság elrendeli az eljárás megindítását, illetve az ügyész azt speciális eljárásjogi eszközzel, az óvással azt kezdeményezi. A jogbiztonság elve azonban korlátozza a hivatalból való felülvizsgálati eljárásokat. Ebben az esetben a törvényesség sérelme és a jogbiztonság konfliktusa keletkezik, mert egy olyan jogi helyzet fennmaradása a kérdés, amely jogi hibára vezethető vissza. Az eljárásjogok a jogbiztonságra tekintettel általában korlátozzák a jogerős jogszolgáltató döntés nyomán kialakult jogi helyzetek utólagos felülvizsgálatát, ez a korlátozás a közigazgatási hatósági eljárásban jóval erősebb, mint az igazságszolgáltatásban. Ha a hatóság a felülvizsgálatot megindítja, akkor az ügyfelet vagy ügyfeleket öt napon belül értesíteni kell.

A döntés módosítása vagy visszavonása

A döntés visszavonásáról vagy módosításáról a korábbi döntést hozó hatóság akkor dönt, ha a döntéshozatal során lényegesnek minősülő jogszabálysértés történt, és a visszavonás, módosítás egyéb feltételei is fennállnak. Ebből a szempontból közömbös, hogy a korábbi döntés az első fokú eljárásban történt-e, vagy pedig fellebbezési eljárásban másodfokon.

A visszavonás, módosítás feltételei:

- a visszavonás, módosítás határideje — ha törvény eltérően nem rendelkezik — a határozat közlésétől számított egy év,
- korábbi döntést módosítani - az Alkotmánybíróság határozata és az ügyészi óvás alapján indított eljárás kivételével - csak egy ízben szabad,
- a döntés csak akkor módosítható, vagy vonható vissza, ha azt még a fellebbezés elbírálására jogosult szerv vagy a bíróság még nem bírálta el,
- nem lehet a döntést módosítani vagy visszavonni, ha ez jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat sértene, a hatósági nyilvántartásba, illetve a hatósági igazolványba felvett téves bejegyzés, valamint az állampolgársági bizonyítvány ténymegállapítása kivételével,
- nincs helye a döntés módosításának vagy visszavonásának, ha annak azt jogszabály kizárja,
- nincs helye a döntés módosításának vagy visszavonásának ha az jogszabály további feltételekhez köti, és e feltétel nem valósult meg.

Az új döntés ellen jogorvoslatnak van helye.

Felügyeleti eljárások

A felügyeleti eljárás a felügyeletet gyakorló szerv kezdeményezése alapján

A felügyeleti eljárásban a felettes hatóság az alsóbb hatóság tevékenységével kapcsolatos ellenőrzést, és ha az ellenőrzés eredménye alapján szükséges, az alsóbb hatóság tevékenységét illető irányítást gyakorol, illetve döntését korrigálja. Lényegében — más, a felettes hatóság által gyakorolt jogorvoslatokkal együtt, — ez az a tevékenység, amelynek alapján az eljárást „felügyeleti típusú eljárásként” lehet kategorizálni. Ennek alapja a hatóságok közötti klasszikus közigazgatási hierarchia elve, amelyben a felettes hatóság irányítást gyakorol az alsóbb hatóság felett. A hatósági eljárás egyik alapelve a hatáskör elvonásának tilalma és ha a felettes túlzottan erős beavatkozási jogot kapna, akkor ez az elv sérülne. Ezért a hatósági ügyekben a felügyelet jogosítványát úgy kellett kialakítani, hogy az elv ne sérüljön. A beavatkozás joga egyrészt egy általános ellenőrzési jogból, másrészt két esetben konkrét irányítási, döntési jogból áll.

A felügyeleti szerv jogosult hivatalból megvizsgálni az ügyben eljáró hatóság eljárását, illetve döntését, és ennek alapján, ha a mulasztást észlel, — pl. az alsóbb hatóság hallgat — utasítja az eljárásra, vagy más szervet jelöl ki eljárásra —ha pedig a határozatot jogszabálysértőnek találja, azt, — a szervezeti tagsághoz kötött tevékenység gyakorlásához szükséges nyilvántartásba vétel és a nyilvántartásból való törlés kivételével — megváltoztathatja vagy megsemmisítheti, és szükség esetén az ügyben eljáró hatóságot új eljárásra utasíthatja.

Ennek azonban a visszavonáshoz vagy módosításhoz hasonló korlátai vannak, azaz az alsóbb hatóság döntése nem változtatható meg és nem semmisíthető meg, ha

- azt a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság érdemben elbírálta,
- semmisségi ok esetén a döntés jogerőre emelkedése óta három év eltelt, ha a megsemmisítés jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot sértene, ha pedig a döntésben kötelezettséget állapítottak meg, a döntés jogerőre emelkedésétől vagy ha az, hosszabb, a teljesítési határidő utolsó napjától, a folyamatos kötelezettséget megállapító döntés esetén az utolsó teljesítéstől számított öt év eltelt
- semmisségi ok hiányában az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené,

- kötelezettséget (joghátrányt) megállapító döntés jogerőre emelkedésétől vagy ha az hosszabb, a teljesítési határidő utolsó napjától számított öt év eltelt,
- azt jogszabály kizárja vagy feltételhez köti, és a feltétel nem áll fenn.

A jogszabálysértő döntés megsemmisítése esetén a megsemmisített döntést hozó hatóságnak határozatban kell intézkedni a döntéssel, illetve az annak alapján történt teljesítéssel (végrehajtással) kialakult helyzet rendezéséről és a szükségtelenül okozott költség megtérítéséről. A megsemmisítésről rendelkező határozattal szemben jogorvoslatnak van helye, ilyenkor a megsemmisítés következtében szükséges rendezésre, költség megtérítésére irányuló eljárást fel kell függeszteni. A felügyeleti eljárást a hatóság felettes szerve folytathatja le. A Ket. rendelkezése szerint a miniszter a felügyeleti jogkör gyakorlója a Kormány irányítása és a miniszter felügyelete alatt működő országos hatáskörű szerv, a miniszter irányítása alá tartozó országos hatáskörű szerv, a közigazgatási hivatal vezetőjének hatáskörébe tartozó ügyek tekintetében.

A határozat felülvizsgálata az Alkotmánybíróság határozata alapján

Az eljáró közigazgatási hatóságnak nincs lehetősége arra, hogy mérlegelje a jogszabályok alkotmányosságát, még akkor sem, ha ez a meggyőződése. A jogszabályhoz kötöttség elvéből következően azokat *mindaddig alkalmaznia kell, amíg az Alkotmánybíróság meg nem semmisíti és az erről szóló határozat a Magyar Közlönyben meg nem jelenik*. Annak nincs akadálya, hogy a közigazgatási hatóság a felettes szervén keresztül jelezze esetleges alkotmányossági aggályait.

Ha a közigazgatási szerv jogszolgáltató tevékenysége során alkotmányellenes jogszabályt alkalmazott, és ezzel ennek során az ügyfélnek sérelmet okozott, az *ügyfél az Alkotmánybírósághoz ügynevezett alkotmányjogi panaszt nyújthat be*, feltéve, hogy az egyébként rendelkezésére álló jogorvoslati eszközöket már kimerítette. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának határideje a jogerős határozat kézhezvételétől számított hatvan nap. A panasz nyomán az Alkotmánybíróság megsemmisítheti a jogszabályt, esetleg alkotmányellenesnek minősítheti a jogszabály adott értelmezését. A jogszabály megsemmisítése általában azzal a hatállyal jár, hogy „törlődik” a jogszabályok közül, azaz a jövőben nem szolgálhat jogszolgáltató döntés alapjául. Kivételesen azonban az Alkotmánybíróság úgy is rendelkezhet, hogy a jogszabályt a keletkezése pillanatától „törli”, azaz úgy kell tekinteni, mintha nem lett volna. Ez azonban nem feltétlenül hat ki azokra az egyedi esetekre, amelyekben az alkotmányellenes jogszabályra alapozva hozta meg valamely közigazgatási hatóság a döntést. Ha azonban az Alkotmánybíróság — igen ritka esetben — úgy dönt, hogy a jogszabály egyedi ügyekben visszamenőlegesen sem alkalmazható, akkor az Alkotmánybíróság döntése következtében rendezni kell azokat az ügyeket, amelyekben az Alkotmánybíróság döntését megelőzően a jogszabály alkalmazásra került. Az ilyen ügyeket úgy kell tekinteni, hogy a megsemmisített jogszabály miatt hiányzik a jogszolgáltató döntés egyik alapfeltétele, a tényekre vonatkoztatható jogszabály. Ezért, ha e jogszabály nélkül nem lenne lehetséges döntést hozni, akkor a döntést meg kell semmisíteni, ha pedig lehetne — esetleg más jogszabály alapján — döntést hozni, de ez a döntés más lenne, mint a megsemmisített jogszabály alkalmazásával hozott döntés, akkor a döntést meg kell változtatni. Hasonló a helyzet, ha a jogszabály értelmezése minősül utólagosan alkotmányosértőnek, és ez az értelmezés volt a döntés alapja. A döntés korrekciója a felügyeleti hatóság kötelezettsége, azaz ez az eset egy speciális okból lefolytatandó felügyeleti eljárás.

A felügyeleti szerv az Alkotmánybíróság határozatának részére történő kézbesítésétől számított harminc napon belül jár el, és a felügyeleti eljárásban hozandó döntésre vonatkozó korlátok kevésbé szigorúak, azaz figyelmen kívül kell hagyni, hogy:

- a döntés az ügyfél jóhiszeműen szerzett jogát érinti-e vagy sem;
- a döntés jogerőre emelkedésétől három év eltelt-e;
- a kötelezettséget (joghátrányt) megállapító döntés jogerőre emelkedésétől vagy, ha ez hosszabb, a teljesítési határidő leteltétől, részteljesítés esetén az utolsó teljesítéstől öt év eltelt-e vagy sem.

Ha azonban az ügyben volt bírósági felülvizsgálat, akkor a bírósági döntéssel hatályban tartott közigazgatási határozatot ebben az esetben sem lehet megsemmisíteni vagy megváltoztatni. Ellenben, ha nincs felügyeleti szerv, és a jogerős közigazgatási határozat felülvizsgálatát korábban bíróságtól nem kérték, a perindítási határidő az alkotmánybírósági döntés kihirdetésétől számított harminc napra ismételtelen megnyílik.

Ügyészi óvás

Az ügyész az általa jogszabálysértőnek tartott jogerős, illetve végrehajtható határozat ellen óvást nyújthat be, ha az óvással támadott határozatot bíróság még nem vizsgálta felül. Az óvásra vonatkozó Ket. rendelkezés lényegét tekintve utaló szabály, mert az óvással kapcsolatos eljárási kérdéseket Magyar Köztársaság Ügyészségéről szóló, 1972. évi V. törvényre (Ütv.) határozza meg.

Az ügyész az óvást benyújthatja:

- a határozatot hozó szervhez, ebben az esetben a döntést hozó hatóság maga köteles felülvizsgálni, és ha egyetért az ügyésszel, akkor a döntését visszavonja vagy módosítja, illetve
- a felügyeleti szervhez, amely ebben az esetben felügyeleti eljárást folytat le, de erre akkor is sor kerül, ha a döntést hozó hatóság a döntést nem vonja vissza, illetve nem módosítja, mert ekkor nyolc napon belül a felettes hatósághoz az óvást fel kell terjeszse.

Az óvás benyújtása alkalmával indítványozhatja az óvással támadott határozat végrehajtásának felfüggesztését is. Ez esetben a határozat végrehajtásának felfüggesztése kötelező.

Ha az ügyész az óvást közvetlenül a határozatot hozó szervnél nyújtja be, a szerv köteles azt nyolc napon belül elbírálni. Testületi szerv (önkormányzat képviselő testülete, bizottsága) az óvást legközelebbi testületi ülésén kell, hogy elbírálja. Abban az esetben, ha a határidőn belül a szerv vagy testületi szerv az óvást nem bírálja el, köteles a határozat végrehajtását felfüggeszteni akkor is, ha ezt egyébként az ügyész nem kérte.

A felettes szerv az óvást az ettől számított harminc napon belül bírálja el. Ugyancsak harminc napon belül bírálja el a felettes szerv az óvást akkor is, ha az ügyész azt közvetlenül hozzá nyújtotta be. Ha valamilyen oknál fogva a felettes szerv a rendelkezésre álló határidő alatt az óvást nem tudja elbírálni, akkor az óvással támadott határozat végrehajtását – az elbírálásig – fel kell függesztenie akkor is, ha az ügyész egyébként ezt nem indítványozta. Ha a felügyeleti szerv döntése az ügyésszel nem ért egyet, akkor az óvást elutasítja, egyébként a felügyeleti eljárásban alkalmazandó döntéseket hozza meg. A határozatról az ügyészt és az ügyfeleket értesíteni kell.

Az óvás nyomán hozott megsemmisítő, megváltoztató döntés, ha ez három éven belül történik a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokra is kihat, három éven túl, de a jogerős határozat közlésétől számított öt éven belül, vagy ha ez hosszabb, a teljesítési határidő utolsó napjától számított öt éven belül, a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokra nem hat ki. A határozat közlésétől számított öt éven túl, vagy ha ez hosszabb, a teljesítési határidő utolsó napjától számított öt éven túl, akkor az új döntés csupán elvi deklaráció, a fennálló jogi helyzetet semmilyen vonatkozásban nem érintheti.

Az elmondottakon túl, még két intézkedésről kell említést tenni: az ügyészi felszólalásról és az ügyészi figyelmeztetésről. Ha az ügyész azt tapasztalja, hogy a vizsgált szervnél törvénysértő gyakorlat alakult ki, akkor az ügyész ezt ún. felszólalással észrevételezi. Ha pedig a vizsgálat azt tárja fel, hogy a szerv működését illetően a jövőben valamilyen törvénysértés bekövetkezéséről lehet tartani, akkor erre figyelmeztetéssel hívja fel a figyelmet.

Semmisség a közigazgatási hatósági eljárásban

A semmisségnek, mint az eljárásjogi jogintézménynek a lényege, hogy adott semmisségi ok esetén a korábban meghozott döntést meg kell semmisíteni, amennyiben az egyéb feltételek is fennállnak. A semmisségi ok fennállása esetén hozott döntés súlyos jogi hiba, amit korrigálni kell, amennyiben lehet, vissza kell állítani azt az állapotot, amely a hibás döntés következtében megváltozott. Ezek az okok a következők:

- ha a hatóság a döntést annak ellenére hozta meg, hogy az ügyben – az Unió – jogi aktusa, nemzetközi szerződés, vagy törvény rendelkezése alapján – nem volt joghatósága.
- ha a hatóság úgy járt el, hogy az ügyben nem volt hatásköre vagy illetékessége,
- ha a hatóság határozatát a szakhatóság megkeresése nélkül, vagy döntésének mellőzésével hozta meg,
- ha a döntést tartalmát bűncselekmény befolyásolta, feltéve, hogy az elkövetést jogerős ítélet megállapította, feltéve hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős ítélet megállapította vagy ilyen ítélet meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárja ki,
- ha a döntést hozó testületi szerv nem volt határozatképes, vagy nem volt meg a döntéshez szükséges szavazati arány, s annak ellenére döntött,
- ha a hatóság olyan ügyben járt el, amelyben már korábban eljárta és az jogerős döntéssel már lezárult, vagy megismételt eljárása során a bíróság ítéletének rendelkező részében és indokolásában foglaltakat figyelmen kívül hagyta,
- ha törvény valamely forma mellőzését, vagy valamely súlyos eljárási jogszabálysértést semmisségi okká nyilvánít, és az eljárásban ez fennállt.

A döntés megsemmisítése útjában két akadály állhat:

- nem lehet megsemmisíteni a döntést, ha annak jogerőre emelkedésétől számított három év eltelt és a megsemmisítés az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogait sértené,
- a megsemmisítés időbeli korlátja öt év, ha olyan döntésről van szó, amely kötelezettséget vagy joghátrányt állapít meg. Az időmúlást ilyenkor is a jogerőre emelkedéstől kell számítani, ha azonban ez így hosszabb, akkor az utolsó teljesítéstől kezdődően. Ha tehát ezen időpontoktól számítva öt év eltelt, a döntés megsemmisítésének már nincs helye.

A megsemmisítést kimondó döntés ellen jogorvoslatnak van helye.

A hivatalból és kérelemre egyaránt lefolytatható döntés-felülvizsgálati eljárás: kijavítás, kicserélés, kiegészítés

A hatóság – kérelemre vagy hivatalból – a döntést kijavítja, ha abban név, szám, vagy más elírás, vagy számítási hiba szerepel és ezek kijavítása ügy érdemére nincs kihatással, s nem érinti a már megállapított eljárási költséget és a költségviselés szabályait.

A kijavítás előtt a hatóság az ügyfelet meghallgathatja. A kijavítás úgy is történhet, hogy a kijavítás tényét a döntés eredeti példányára rávezetik és úgy is, hogy a döntést a kijavításnak megfelelően kicserélik. A kijavítás vagy a kicserélés tényét az ügyféllel közölni kell ugyan, de – tekintettel az ügy érdemét nem érintő „technikai jellegű” hibákra – ezen döntések ellen az ügyfél nem élhet jogorvoslattal.

Más a helyzet a döntés kiegészítésével. Erre akkor kerülhet sor – szintén kérelemre vagy hivatalból -, ha a hatóság döntése hiányos; azaz nem határozott az ügy érdeméhez tartozó valamely olyan kérdésről, amelyről határoznia kellett volna. Hiányos így kiegészítésre szorul – az a döntés is, ha abból hiányzik a jogszabály által előírt kötelező tartalmi elem. Ilyen esetekben a hiányt ki kell egészíteni és az érdemi kérdések egészét illetően dönteni kell, illetőleg – ha jogszabály ezt előírja – a meghatározott tartalmú elemeket a döntésben szerepeltetni kell. Nem minősül érdemi kiegészítésre okot adó körülménynek, s így erre hivatkozva a döntést nem lehet kiegészíteni (kicserélni), ha a hiányosság abban nyilvánul meg, hogy az eredeti határozat a jogorvoslatról szóló tájékoztatást nem tartalmazza.

Formailag ez történhet az eredeti határozat kiegészítésével vagy annak bevonása melletti kicserélésével. Nincs helye azonban a kiegészítésének (kicserélésének), ha: a döntés jogerőre emelkedésétől egy év eltelt; (törvény ettől eltérően is rendelkezhet) a döntés az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogait sértené.

Az érdemi kérdést is érintő kijavítást tartalmazó döntést, vagy – ha erre került sor – a kicserélt döntést az ügyféllel közölni kell. Mivel ezek döntések jellegüknél fogva az ügy érdemére hatnak ki, természetes, hogy ellenük jogorvoslattal lehet élni.

A kormány különleges jogorvoslási hatásköre

Az Alkotmány 35. § (4) bekezdése alapján a Kormány – jogszabály kivételével – az alárendelt szervek által hozott minden olyan határozatot vagy intézkedést megsemmisít, illetőleg megváltoztat, amely törvénybe ütközik. Ez a hatáskör csak az államigazgatási hatóságok jogszolgáltató döntéseire terjed ki.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának intézkedései

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa – más szóval az ombudsman – a közigazgatás működésének sajátos kontrollját látja el. Az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság az állampolgárnak alkotmányos jogait sértette, vagy ennek veszélye áll fenn, feltéve, hogy a rendelkezésére álló közigazgatási jogorvoslati eszközöket a bejelentő már kimentette. Azokban az esetekben, amelyekben a hatóság már jogerős határozatot hozott, az országgyűlési biztos a hatóság ellenőrzésére is jogosult.

Ennek során a hatóság helyiségeibe beléphet, a lefolytatott, illetve az elmulasztott eljárással kapcsolatosan adatokat és felvilágosítást kérhet, az ügy irataiba betekinthet és azokról másolatokat készíthet, a hatóság ügyintézőit meghallgathatja, a szerv vezetőjét, illetve a felettes szervet pedig vizsgálat lefolytatására kérheti fel. Az ombudsman vizsgálatát nem lehet arra hivatkozással megakadályozni, hogy a vizsgálat tárgya államtitkot vagy szolgálati

titkot képez. Az állam vagy szolgálati titok megőrzése természetsszerűleg az országgyűlési biztosnak is hivatali kötelezettsége.

Ha a lefolytatott vizsgálat azt állapítja meg, hogy a szerv alkotmányos jogokat sért; *akkor orvoslást tartalmazó ajánlást juttat el a vizsgált szerv felügyeleti szervéhez.* A felügyeleti szerv az ajánlás kézhezvételétől számított harminc napon belül köteles ezzel kapcsolatos álláspontját kialakítani és erről az országgyűlési biztost tájékoztatni. Az ombudsman ajánlásával a felügyeleti szerv egyetérthet vagy nem. Amennyiben az ajánlással nem ért egyet, akkor az ombudsman a válasz hozzá való beérkezésétől számított tizenöt napon belül közli a felügyeleti szervvel, hogy az ajánlást fenntartja, módosítja vagy visszavonja.

Az ombudsman eljárása alapján sor kerülhet a *saját hatáskörben való, illetve a felügyeleti eljárásban való korrekcióra.* Az ombudsman eljárása a jogszolgáltató döntést tekintve ennyiben hasonló az ügyészi óváshoz, de míg az kötelező felülvizsgálati eljárásokat eredményez, az ombudsman ajánlása csak akkor, ha a döntést hozó, vagy felettes szerve azzal egyetért.

A végrehajtási eljárás

A végrehajtási eljárás alapjai

A jogszolgáltató döntés lényege, hogy egy adott, meghatározott jogi helyzetet statuál, amelyben a jogosult valamilyen irányban jogilag elismert cselekvési lehetőséget kap, a döntés kötelezettje pedig a döntésben foglalt jogi helyzetnek megfelelő tényleges helyzet létrehozására irányuló cselekvést kell tanúsítson. A közigazgatási hatósági eljárásban a hatósági bizonyítvány, nyilvántartás, igazolás mint döntés maga sem jogot, sem kötelezettséget nem határoz meg, de további jogok és kötelezettségek gyakorlásához vagy teljesítéséhez szolgálhatnak alapul. A döntés gyakran magának a hatóságnak, esetleg más közigazgatási hatóságnak, közigazgatási szervezetnek ad valamilyen feladatot, az ilyen feladatokat azonban a jogszolgáltatás szempontjából nem tekinthetjük jogi kötelezettségnek, bár a feladat teljesítéséért az adott szervezet köztisztviselője, esetleg vezetője szervezeti jogi, közszolgálati jogi felelősséggel tartozik.

A jogot vagy kötelezettséget meghatározó döntés kettős tartalmú: egy adott helyzet, állapot meghatározása, másrészt annak(azoknak) a cselekvés(ek)nek, magatartás(ok)nak a meghatározása, amely(ek) az előírt, helyzet, állapot megvalósítására irányulnak. A jogot adó, megállapító döntés a jogosult cselekvési szabadságát biztosítsa. A hatóságnak további feladata evvel összefüggésben nincs, a jogosult dönti el, hogy él-e jogával, létrehozza-e, megvalósítja-e azt a tényleges állapotot, helyzetet, amelyre a cselekvés irányul. A kötelezettség esetében értelemszerűen nem ez a helyzet, a jog lényege, hogy van olyan mechanizmus, intézményrendszer, amely arra irányul, hogy a kötelezettséget teljesítsék, illetve, hogy a kötelezettségben meghatározott helyzet, állapot létre jöjjön. Ez a végrehajtás intézménye, amely a közigazgatási hatósági jogszolgáltatásban az eljárás külön szakasza. Az ilyen végrehajtásban a végrehajtásra irányuló állami intézményrendszert, illetve annak eljárását állami kényszernek, a kötelezettség „kikényszerítésének” is szokták nevezik.

A közigazgatási hatósági eljárásban a végrehajtási eljárás az eljárásnak az a része, amelyben a jogerős közigazgatási hatósági döntésben meghatározott kötelezettség nem teljesítése miatti felelősség, illetve a jogerős döntésben meghatározott állapot, helyzet a hatóság által való érvényesítésére szolgál.

A Ket. megfogalmazása szerint a végrehajtási eljárást

- a hatóság döntésében megállapított,
- a hatóság által jóváhagyott egyezségben vállalt,
- a hatósági szerződésben vállalt, illetve a szerződés megszegése esetén a szerződés alapján az ügyfél által igénybe vett támogatás és egyéb kedvezmény visszatérítése iránti,
- a jogsegély keretében a külföldi hatóság hatósági ügyben hozott határozatában foglalt
- kötelezettség érvényesítésére kell lefolytatni, ha annak önkéntes teljesítése elmaradt.

A kötelezettség végrehajtásától megkülönböztetett fogalom a *végrehajthatóság fogalma*. Ezt a jogosultságra is alkalmazzuk, amennyiben a döntés végrehajthatósága a jogosultság esetében azt jelenti, hogy a jogosult gyakorolhatja a jogát, kötelezettség esetében pedig azt, hogy megindulhat a végrehajtási eljárás.

A végrehajtás lényege, hogy a végrehajtás, az állami kényszer a kötelezettet, döntően a vagyonát, egyes vonatkozásban a személyét is érintheti. A személy elleni kényszerítő cselekményt — jogunk szerint — csak a rendőrség alkalmazhat, ezért a rendőrség adott esetben közvetlenül közreműködik a végrehajtási eljárásban.

Belföldi hatóság határozata végrehajtásának feltételei

A végrehajtásra csak akkor kerülhet sor, ha

- a határozat eljárásjogi értelemben végrehajtható,
- a kötelezettség teljesítésének határideje letelt, illetve határnapja elmúlt,
- a követelés elévülése nem zárja ki a végrehajtást.

Végrehajtható a jogerős határozat, azaz az első fokon hozott döntés, ha ellene nem fellebbeztek, a fellebbezésről lemondtak, vagy a fellebbezést visszavonták, továbbá *a másodfokon hozott döntés*. Kivételesen végrehajtható *a nem jogerős elsőfokú határozat*, ha a hatóság azt azonnal végrehajthatónak nyilvánította. Erre a következő okokból kerülhet sor:

- a határozat életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet megelőzése, elhárítása vagy káros következményeinek enyhítése miatt szükséges,
- a közbiztonság fenntartása érdekében vagy fontos közrendvédelmi okból szükséges,
- a végrehajtás késedelmé jelentős vagy helyrehozhatatlan kárral járna,
- a határozat valakinek a tartásáról vagy gondozásáról rendelkezik,
- azt törvény honvédelmi, nemzetbiztonsági, közegészségügyi, járványügyi, munkabiztonsági, környezet- vagy természetvédelmi okból, továbbá a közérdekű közlekedési infrastruktúra kialakítása, illetve az energia ellátás folyamatos biztosítása érdekében lehetővé teszi,
- az ügyfél javára megállapított egyszeri vagy rendszeres pénzkifizetésről rendelkező határozatot az ügyfél többlet igény indokával támadta meg.

Az azonnali végrehajtás a fellebbezési jogot nem érinti. Az azonnali végrehajthatósághoz hasonló az ideiglenes intézkedés, és a biztosítási intézkedés.

Az elévülés, egy időtartam elmúlása, amely a döntés jogerőre emelkedésétől, vagy teljesítési határidő vagy határnap megállapítása esetén, annak utolsó napjától, illetve a határnapot követő naptól számított *öt év*. Egyes ügytípusokban azonban jogszabály ennél rövidebb elévülési határidőt is megállapíthat. Nyugszik az elévülés a végrehajtás

felfüggesztésének, a végrehajtási cselekmények foganatosításának, továbbá a végrehajtási eljárásban engedélyezett fizetési kedvezménynek, valamint a jelzálogjog bejegyzésének időtartama alatt. A végrehajtás elévülését bármely végrehajtási cselekmény megszakítja, így pl. a jogosult ismételten kéri a foganatosítót, hajtson végre ingó foglalat. Az elévülés megszakadásával az elévülési idő újra kezdődik, de a döntés jogerőre emelkedésétől számított 10 év elteltével a határozat már semmilyen körülmények között nem hajtható végre. Ha a határozat elévülés miatt nem hajtható végre, úgy a behajtatatlan pénztartozást, valamint az ingatlanra bejegyzett jelzálogjogot törölni kell az illetékes földhivatalnál. Az elévülés a teljesítés jogalapját nem érinti, így annak nincs akadálya, hogy a kötelezett a későbbiekben önként eleget tegyen a kötelezettségnek.

Külföldi jogsegély a végrehajtásban

Külföldről érkező megkeresés

A jogsegély nemcsak a döntéshez vezető eljárásra, hanem a határozatok végrehajtására is kiterjed. A külföldi határozat végrehajtására irányuló megkeresések befogadására és intézésének előkészítésével járó speciális tennivalók ellátására egy központi ügyintézésre felhatalmazott egységet, a *fővárosi végrehajtó szolgálatot* jelöli ki a Ket. E hatóság vizsgálja, hogy a megkeresés megfelel-e a reá irányadó jogforrásban foglalt feltételeknek, az illetékes magyar végrehajtó szolgálathoz vagy a végrehajtás elrendelésére jogosult bírósághoz való áttétele, illetve az eljáró szerv kijelölésének kezdeményezése, ha nem állapítható meg, hogy a magyar jog szerint mely szerv rendelkezik hatáskörrel. *Külföldi hatóság hatósági ügyben hozott határozatát (a továbbiakban: külföldi határozat) az Unió jogi aktusa, nemzetközi szerződés vagy viszonyosság alapján lehet végrehajtani, ha a külföldi jog szerint a végrehajtásra hatáskörrel rendelkező hatóság megkeresi a magyar hatóságot.*

A külföldi hatóság megkeresése alapján akkor lehet eljárni, ha a megkereséshez csatolták a kötelezettséget megállapító jogerős határozatot, a végrehajtást elrendelő végzést, a végrehajtás megindítására irányuló kérelmet, ha az a végrehajtás elrendelésének feltétele, illetve ezek hivatalos magyar nyelvű fordítását. A külföldi határozat belföldön akkor hajtható végre, ha megfelel a végrehajthatóság általános hazai előfeltételeinek és a kötelezettség érvényesítése nem ütközik magyar jogszabályba. Ha a megkeresés a magyar jog szerint bírósági hatáskörbe tartozó kötelezettség végrehajtására irányul, a megkeresést a hatáskörrel rendelkező illetékes bírósághoz kell áttenni.

Ha a külföldi határozat végrehajtható, a megkeresést a végrehajtás foganatosítása céljából öt napon belül meg kell küldeni az illetékes végrehajtó szolgálathoz. Ha a magyar jog szerint hatáskörrel rendelkező hatóság nincs, és a bíróság hatásköre sem állapítható meg, a fővárosi végrehajtó szolgálat haladéktalanul a közigazgatási ügyek irányításáért felelős minisztérium állásfoglalását kéri. A minisztérium az érintett minisztériummal vagy országos hatáskörű szervvel egyeztetett állásfoglalását tizenöt napon belül megküldi a fővárosi végrehajtó szolgálathoz. A fővárosi végrehajtó szolgálat a megkeresést öt napon belül átteszi az állásfoglalásban meghatározott hatósághoz.

Magyar hatóság határozatának külföldön történő végrehajtása

A magyar hatóság döntésének külföldön történő végrehajtására úgyszintén az Unió jogi aktusa, nemzetközi szerződés vagy viszonyosság alapján kerülhet sor. Ha a magyar hatóság döntésének külföldön történő végrehajtása szükséges, és az Unió jogi aktusa vagy

nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik, illetve a viszonyossági gyakorlatból más nem következik, a végrehajtás elrendelésére jogosult hatóság közvetlenül keresi meg a külföldi jog szerint hatáskörrel rendelkező hatóságot, vagy ha azt saját gyakorlata vagy felettes szerve útján nem tudja megállapítani, a megkeresést továbbítás céljából a Külügyminisztériumhoz küldi meg. A Külügyminisztérium a megkeresésnek a külföldi állam külügyekben illetékes minisztériumához történő továbbításáról – a megkereső hatóság egyidejű tájékoztatásával – tizenöt napon belül intézkedik. A viszonyosság fennállása tekintetében az Igazságügyi Minisztérium állásfoglalása az irányadó. A közigazgatási végrehajtó szolgálat 2008-ban történő felállításáig a Ket. a külföldre irányuló és onnan érkező jogsegély megkeresések tekintetében változatlanul a jelenlegi gyakorlatot erősíti meg, nevezetesen az ügydöntő hatóság → felettes szakminisztérium → Külügyminisztérium → magyar külképviselet → külföldi hatóság közvetett megkeresési „útvonala” alkalmazza.

A végrehajtás módjai

Pénzfizetési kötelezettség végrehajtása

A végrehajtható határozat leggyakrabban pénzösszeg megfizetésére kötelezi az ügyfelet, és általánosságban más végrehajtási kötelezettségek „kiváltására” is a pénzösszeg végrehajtása szolgál. Ha a kötelezett a pénzkövetelést nem teljesíti, akkor mulasztásáért késedelmi pótlékot is kell fizessen. A *késedelmi pótlékot* mind az ügy érdemében hozott határozat, mind az eljárási végzésekben megállapított, mind pedig a közigazgatási szerződésből származó pénzfizetési kötelezettségek után fel kell számítani. A pótlék napi mértéke a mindenkori jegybanki alapkamat kétszeres összegének 365-öd része. Ha a kötelezett bizonyítja, hogy a teljesítés elmaradása neki nem róható fel, az egy összegben történő teljesítésre nem képes, illetve az számára aránytalan nehézséget jelentene, kérelmére a végrehajtást foganatosító szerv fizetési halasztást vagy részletfizetést (fizetési kedvezmény) engedélyezhet, ha azt jogszabály nem tiltja, és ahhoz a végrehajtást elrendelő szerv előzetesen hozzájárult. A fizetési kedvezmény az engedélyezésétől számított legfeljebb egy évig tarthat. A fizetési kedvezményt a kötelezettség teljesítését előmozdító feltételhez lehet kötni. Ha a kötelezett a feltételt nem teljesíti, a végrehajtást a továbbiakban a hátralék teljes összegére kell folytatni, a teljes összegű késedelmi pótlék felszámításával. Természetes személy kérelmére – kivételes méltánylást érdemlő körülmény esetén – a késedelmi pótlék mérsékelhető vagy felszámítása mellőzhető. A nem természetes személy ügyfél erre csak akkor tarthat igényt, ha bizonyítja, hogy a tőle elvárható mértékben és módon mindent megtett a határidőben történő teljesítés érdekében, és az neki fel nem róható okból hiúsult meg.

Behajtás bankszámláról és munkabér letiltása

A pénzkövetelés behajtásának leginkább közvetlen módja, a *kötelezett bankszámlájáról azonnali beszédési megbízással történő átutaltatása* a közigazgatás, illetve adott esetben a jogosult számlájára. A pénzügyi intézmény a megbízásnak köteles haladéktalanul eleget tenni. Ha a pénzügyi intézmény az azonnali beszédési megbízást fedezet hiánya miatt nem tudja teljesíteni, erről a végrehajtást foganatosító szervet, illetve a jogosultat értesíteni szükséges. Ha a beszédési megbízást a bank az ügyfél rendelkezésére álló fedezet ellenére sem teljesíti, akkor a pénzügyi intézmény saját költségére kötelezhető a megbízás szerinti összeg kifizetésére, és ezen felül bírsággal is sújtható.

Ha a bankszámláról történő kielégítés nem lehetséges, de a kötelezettnek van rendszeres munkajövedelme, akkor kötelezett *munkabérére* kell végrehajtást vezetni,

letiltással. A munkáltató kötelessége, hogy legkésőbb a letiltás átvételét követő munkanapon értesítse a kötelezettet a letiltásról, intézkedjék, hogy a letiltott összeget a munkabérből vonják le, és fizessék ki a végrehajtást kérőnek, illetve utalják át a felhívásban megjelölt számlára, értesítse a letiltást kibocsátó szervet a letiltás foganatosításának akadályáról, illetve a kötelezett általa ismert új munkáltatójáról. Ha a munkáltató letiltási kötelezettségét megszegi, a le nem vont összeg erejéig készfizető kezesként felel. Munkabér fogalma alatt munkaviszonyból, közszolgálati viszonyból, szolgálati viszonyból és más ezzel egy tekintet alá eső rendszeres munkavégzésből, járandóságból származó bevétel (nyugdíj, ösztöndíj, stb.) is értendő. Munkabér csak akkor tiltható le pénzkövetelés biztosítására, ha az adósnak a biztosítandó összeg fedezetéül szolgáló végrehajtás alá vonható más vagyontárgya nincs. A munkavállalói munkabérnek az adóelőleggel, egészségbiztosítási és nyugdíjjárulékkal csökkentett összegének (nettó munkavállalói munkabér) legfeljebb 33%-át lehet végrehajtás alá vonni. Egyes követelések vagy valamely személy megélhetését szolgálják, ezeknél nem a munkabér 33%-áig, hanem 50%-áig terjedhet a levonás. Azonban a követelés ebben az esetben is csak akkor elégíthető ki a munkabérből, ha a jogszabályban meghatározott kielégítési sorrendben marad letiltható összeg. A kielégítési sorrend: 1. a gyermektartásdíj, 2. egyéb tartásdíj, 3. munkavállalói munkabér és a vele egy tekintet alá eső járandóság, 4. a büntető és büntetés-végrehajtási, valamint a szabálysértési eljárásban az adóssal szemben megállapított, az állam javára fizetendő összeg, a vagyonek Kobzából eredő követelés (a polgári jogi igény kivételével), 5. az adó-, társadalombiztosítási követelés és más köztartozás, 6. egyéb követelés, 7. végrehajtási eljárásban kiszabott eljárási bírság. Szociálpolitikai megfontolásokból a *közigazgatási végrehajtás nem vezethető bizonyos juttatásokra és járandóságokra*, így például az árvaellátásra, a gyermekgondozási díjra, a családi pótlékra, a munkanélküli ellátásra. Mentés továbbá a végrehajtás alól a rendszeres szociális segély, az ápolási díj, az anyasági segély, a rokkantsági járadék, a törvényen alapuló tartásdíj, ösztöndíj és a fogyatékosági támogatás. Ha előre látható, hogy a követelést a pénzügyi intézményeknél kezelt összegre, illetőleg a munkabérre irányuló végrehajtással nem lehet viszonylag rövidebb időn belül behajtani, az adós bármilyen vagyontárgya – így ingatlana is – végrehajtás alá vonható.

Ingóság végrehajtása

Amennyiben a kötelezettnek pénzügyi intézményeknél kezelt megtakarításaiból, illetve a rendszeres pénzbeli járandóságából a végrehajtás nem fedezi az eredeti pénzkövetelést, úgy megnyílik az út egyéb – tulajdonában levő – vagyontárgyak, így ingók és ingatlanok végrehajtására is. Ingóságnak minősül a fizikailag létező, nem ingatlanok minősülő vagyoni értékkel bíró dolog, továbbá minden lefoglalással elvonható vagyoni értékű követelés, igény vagy jog. Mentések a foglalás alól azok a vagyontárgyak, amelyek a megélhetéshez szükségesek illetve, amelyek a gyakorolt hivatás vitelét teszik lehetővé természetes személy esetében. Nem lehet lefoglalni az adós birtokában, őrizetében levő ingóságot, ha a rajta levő jelből vagy más körülményből minden bizonyítás nélkül kétségtelenül megállapítható, hogy az ingóság nincs az adós tulajdonában. A foglalás során az ügyintéző megtekintheti és átvizsgálhatja a kötelezett lakását és egyéb helyiségét, bármely vagyontárgyát és gazdasági tevékenységével kapcsolatos iratait. A végrehajtás során személy motozásnak nincs helye. Az ügyintéző – szükség esetén – a kötelezett lezárt lakását, egyéb helyiségét, a hozzájuk vezető bejáratot, továbbá az adós bútort vagy más ingóságát felnyithatja. Ha ilyenkor a kötelezett vagy nagykorú családtagja nincs jelen, tanút kell alkalmazni. Ellenszegülés esetén a legközelebbi helyi rendőri szervhez lehet fordulni, amely köteles a végrehajtási eljárásban haladéktalanul közreműködni az ellenszegülés megszüntetése végett. A házassági életközösség tartama alatt a házastársaknak vagy bármelyiküknek a vagyontárgyát bármelyik házastárs ellen külön vezetett végrehajtás során is le lehet foglalni. Nincs helye a foglalásnak,

ha az a házastárs, aki ellen a végrehajtás nem irányul, kétséget kizáróan igazolja, hogy a szóban levő vagyontárgy nem a házastársi vagyontömeghez, hanem az ő különvagyonához tartozik.

A végrehajtó a végrehajtást elrendelő végzés hozzá való érkezésétől számított 30 napon belül az adós ingóságait foglalási jegyzőkönyvben összeírja, és ilyen módon lefoglalja. A foglalási jegyzőkönyvben a lefoglalt ingóságok mellett fel kell tüntetni azt az értéket is, amelyet az ingóság a lefoglalás idején képvisel (becsérték). A lefoglalt ingóság becsértéke megállapításának három lehetséges módja van: a jogosult és kötelezett megegyezik az ingó értékében, szakértő becstől alkalmaznak vagy az ügyintéző maga állapítja meg az ingó forgalmi értékét. Ha valószínű, hogy a kötelezett tulajdonában levő ingóság a feleken kívül álló harmadik személynél van, az ügyintéző a harmadik személyt nyilatkozatra hívja fel, figyelmeztetve őt a jogkövetkezményekre. Ha a harmadik személy elismerte, hogy a nála levő ingóság az adós tulajdonában van, az ügyintéző az ingóságot a helyszínen lefoglalja. Ha viszont a harmadik személy a nyilatkozatot elmulasztotta, vagy a kötelezett tulajdonjogát nem ismerte el, pert kell indítani ellene a foglalás tőrése iránt.

A lefoglalt ingóságot – ha a törvény másképpen nem rendelkezik – az adós őrzetében kell hagyni. Az adós a lefoglalt ingóságot – az elhasználható dolog kivételével – használhatja, de csak rendeltetésének megfelelően és az állag sérelme nélkül. A lefoglalt ingóságon elidegenítési és terhelési tilalom áll fenn. Bár a lefoglalt tárgyak rendszerint az adós őrzetében maradnak, kivételt képeznek azok a vagyontárgyak, amelyeknek megőrzésére a végrehajtó zárgondnokot rendel ki, ha az adós a megőrzésre nem vállalkozott vagy hosszabb ideig távol van, illetőleg a végrehajtást kérő zárgondnok kijelölését kérte és ez az ügy körülményeire tekintettel az ügyintéző szerint indokolt. A lefoglalt és az adós birtokában hagyott vagyontárgyak használata – fő szabályként – megilleti az adóst. A használatnak kíméletesnek, állagsérelem nélkülinek és a dolog rendeltetésének megfelelőnek kell lennie.

Az adós a lefoglalt ingóságot köteles gondosan megőrizni, tilos a lefoglalt dolgot megsemmisíteni, elidegeníteni, elzálogosítani vagy a végrehajtás alól más módon elvonni. E tilalmak megszegése bűncselekmény.

A lefoglalt ingóságok értékesítésének általános módja az árverés, amelyet elsősorban bírósági árverési csarnokokban kell megtartani. A kötelezett meghatározhatja az ingóságok árverési sorrendjét, melyet a foglalási jegyzőkönyvben feltüntetett rendben kell árvereztetni. Ha az ingóságot nem sikerült értékesíteni, az ügyintéző felhívja az adóst, hogy az ingóságot 30 napon belül vigye el. Ha az adós az ingóságért a végrehajtónál jelentkezett, az adóvégrehajtó az ingóságot feloldja a foglalás alól, és visszaadja az adósnak. Ha a kötelezett a felhívástól számított 30 napon belül az ingóságért nem jelentkezett, meg kell szüntetni az ingóság további őrzését, és az ingóság megsemmisítése vagy hulladékként való átadása iránt kell intézkedni.

Ingatlan végrehajtása

Az ingatlan-végrehajtás lényegét tekintve nem különbözik az ingó végrehajtástól. Ingatlant akkor lehet végrehajtás alá vonni, ha a pénzkövetelést a kötelezett egyéb vagyontárgyaiból nem lehet fedezni, vagy csak aránytalanul hosszú idő után lehetne kielégíteni. Ingatlan- végrehajtás elrendelésének akkor van helye, ha a pénzfizetési kötelezettség teljesítéséhez a kötelezett egyéb vagyonára vezetett végrehajtás sikertelen volt és a végrehajtható kötelezettség összege legalább százezer forint, illetve – egyéb végrehajtás

alá vonható ingatlan hiányában – a kötelezett állandó lakóhelyül használt ingatlan esetében az egymillió forintot eléri.

Ha a kötelezett egyéb vagyonára vezetett végrehajtás eredménytelen, a kötelezett ingatlanát – a jogosult javára a behajthatatlan pénzkövetelés összegéig – jelzálogjoggal lehet megterhelni. A jelzálogjogot és annak az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzését a végrehajtó szolgálat végzéssel rendeli el. A végzés a kézbesítéssel jogerőre emelkedik, ellene végrehajtási kifogásnak van helye. A végrehajtást foganatosító szerv a végzést megküldi az ingatlan fekvése szerint illetékes földhivatalnak, amely a jelzálogjogot soron kívül bejegyzí az ingatlan-nyilvántartásba.

Az ingatlan értékesítésére nincs konkrét határidő, azt mérlegelés alapján lehet eldönteni. Az ügyintéző lefoglalja az ingatlant, és megkeresi a földhivalt, hogy a végrehajtási jogot az ingatlan-nyilvántartásba jegyezze be. A végrehajtási jog bejegyzését elrendelő vagy megtagadó jogerős földhivatali határozat felülvizsgálatát a felek a bíróságtól kérhetik. Az ügyintéző a lefoglalt ingatlan értékesítése iránt akkor intézkedhet, ha a végrehajtási jog bejegyzéséről szóló határozatnak az ügyintéző részére történő kézbesítésétől számított 45 nap eltelt. Az ingatlan értékesítése előtt az ügyintéző beszerzi a tárgybeli ingatlanról a hat hónapnál nem régebbi adó- és értékbecslőnyitványt, melynek figyelembevételével állapítja meg a becsértéket. A becsértéket közli az érintett ügyfelekkel, továbbá mindazokkal, akiknek az ingatlanra vonatkozóan ingatlan-nyilvántartási bejegyzett joguk van. A lefoglalt ingatlan értékesítése történhet 1. árveréssel, 2. nyilvános pályázat megrendezésével, 3. árverésen kívüli eladással, 4. a jogosultnak történő átadással. Az ingatlant lehetőleg beköltözhető állapotban kell árverezni. Az ingatlanra az árverezhet, aki előlegként a becsérték 10 %-át az árverés megkezdése előtt letétbe helyezi. A kötelezett köteles az ingatlant ingóságaitól kiürítve elhagyni.

Pénzfizetés végrehajtása során a végrehajtást foganatosító szerv öt napon belül gondoskodik a kezelési költségek levonása mellett a letéti számlára befolyt összegnek és kamatainak a jogosult számlájára történő átutalásáról vagy kifizetéséről.

A biztosítási intézkedés

Ha a közigazgatási határozat valamilyen vagyoni kötelezettséget (pénzfizetést, ingóság kiadását stb.) ír elő, és attól lehet tartani, hogy mire a határozat végrehajthatóvá válik, a kötelezettséget már nem lehet kikényszeríteni (a pénzt elköltik, az ingót elhasználják, az ingatlant elidegenítik, megterhelik stb.), a hatóság biztosítási intézkedést tesz. A biztosítási intézkedés elrendelésének két feltétele van: 1. legyen olyan vagyoni kötelezettséget megállapító érdemi határozat, amely még nem végrehajtható, 2. a határozat későbbi végrehajtása, a benne foglalt kötelezettség teljesítése veszélyben legyen. A hatóság kétféle biztosítási intézkedést tehet: elrendelheti a pénzkövetelés biztosítását, illetve meghatározott dolog zárlatát. Biztosítási intézkedés esetén munkabér csak akkor tartható vissza, ha a kötelezettnek végrehajtás alá vonható más vagyontárgya nincs.

A biztosítási intézkedést végzéssel kell elrendelni. A végzés ellen fellebbezésnek helye nincs. Ha a kötelezett bankszámláján levő összeget vonják biztosítás alá, a hatóság arra hívja fel a kötelezett bankszámláját vezető pénzügyi intézményt, hogy a biztosítandó összeget és az eljárás költségének fedezésére szolgáló összeget sem a kötelezett, sem más javára ne fizesse ki, és azt a jövőbeni befizetések tekintetében se tegye. A pénzösszeget mindaddig elkülönítve

kell kezelni, amíg a követelésre nézve a kielégítési végrehajtást nem rendelték el. A lefoglalt vagyontárgyakat – a romlandó dolog kivételével – nem lehet értékesíteni.

A pénzkövetelés biztosítását elrendelő végzés végrehajtása során az ingatlan lefoglalása is úgy történik, hogy a közigazgatási szerv megkeresésére a foganatosító megkeresi az illetékes földhivatalt a pénzkövetelés biztosítására irányuló végrehajtási jog bejegyzése iránt. Ha a kötelezett a foglalás után kifizeti a biztosítandó összeget, a lefoglalt vagyontárgyat a foglalás alól fel kell oldani.

Ha a biztosítási intézkedés feltételei már nem állnak fenn, azt öt napon belül meg kell szüntetni.

Meghatározott ingóság kiadására kötelezés

Ha a kötelezett meghatározott ingóság kiadására köteles, azt az ingóság helye szerinti végrehajtó szolgálat a helyszínen lefoglalja, és a jelen levő jogosultnak átadja. Abban az esetben, ha a jogosult nincs jelen, vagy az ingóság terjedelme, súlya stb. ezt indokolja, a közigazgatási szerv – a kötelezett költségére és veszélyére – intézkedik az ingóságnak a jogosulthoz való elszállítása iránt: megrendeli a fuvar, a szállítómunkásokat stb., majd a költségeket a kötelezettől behajtja. Ha a kötelezett az ingóság kiadását megtagadja, a végrehajtó szolgálat a rendőrség közreműködését kéri, és a végrehajtást azonnal foganatosítja. Ha a kötelezett a helyszíni eljárás on nincs jelen, a végrehajtó szolgálat a lefoglalást – szükség esetén – a lakás vagy helyiség felnyitásával hatósági tanú jelenlétében foganatosítja.

Ha a meghatározott ingóság nincs meg, az ingóság valószínű értéke erejéig a kötelezett egyéb vagyontárgya is lefoglalható, vagy a jogosult ehelyett az ingóság pénzgyenértékének megállapítását kérheti. Ha a dolog a kötelezett birtokában van, a jogosult ragaszkodhat annak kiadásához, még akkor is, ha a kötelezett hajlandó lenne pénzben megváltani. A jogosult sem követelhet pénzbeli egyenértéket azon az alapon, hogy a kötelezett a dolgot a teljesítési határidőn belül nem adta ki. Ha a kötelezett egyéb vagyontárgyának lefoglalására kerül sor, a végrehajtó szolgálat intézkedik az ingóság értékének megállapításáról. A továbbiakban a végrehajtás az ingóság értékének megfelelő összeg behajtása iránt folyik. A végrehajtó szolgálat az ingóság pénzgyenértékét végzéssel állapítja meg. A végzés ellen fellebbezésnek van helye. A továbbiakban a végrehajtás e pénzösszeg behajtása iránt folyik.

Meghatározott cselekmény végrehajtása

Meghatározott cselekmény végrehajtásáról akkor van szó, ha a hatóság döntése valamilyen helyzet, állapot megvalósítására, a kötelezett erre irányuló magatartására, cselekvésére vonatkozik, ide értve azt az esetet is, ha a kötelezettség lényege valamilyen cselekvéstől való tartózkodás is. A teljesítés elmaradása esetén a hatóság a végrehajtás során:

- a meghatározott cselekményt a kötelezett költségére és veszélyére elvégeztetheti,
- feljogosíthatja a jogosultat, hogy a meghatározott cselekményt a kötelezett költségére és veszélyére elvégezze vagy mással elvégeztesse,
- a jogosult kérelmére a kötelezettet a szolgáltatás pénzgyenértékének megfizetésére kötelezheti,
- ha a teljesítés elmaradása a kötelezettnek felróható, a kötelezettel szemben eljárási bírságot szabhat ki,
- a rendőrség közreműködésével kényszerítheti ki a meghatározott cselekményt.

A kötelezettet a hatóság a teljesítéssel előreláthatóan felmerülő költség előlegezésére kötelezi, ez az összeg a pénzfizetésre vonatkozó szabályok szerint behajtható, de ha mégsem vezet eredményre ez nem akadályozza a végrehajtást, mert a hatóság ilyenkor a költséget megelőlegezi. A hatóság, vagy más által a hatóság döntése alapján elvégzett cselekmény költségei a cselekmény elvégzésével felmerülő kárral együtt a kötelezettet terheli. Adott esetben ha azt a jogosult kéri, és a cselekmény pénzgyenértékben kifejezhető a kötelezett a cselekmény elvégzése helyett a pénzgyenértéket kell megfizesse..

A meghatározott cselekmény végrehajtásának módjáról a végrehajtást foganatosító szerv dönt, és a végrehajtásra irányuló intézkedést végzéssel rendeli el. Azokban az ügytípusokban, amelyekben az első fokú hatósági hatáskört nem a legalsóbb fokú közigazgatási szerv gyakorolja, a végrehajtást elrendelő és foganatosító szerv mindig különböző. Más okból, pl. a kötelezett elköltözése miatt is előfordulhat, hogy a végrehajtást elrendelő hatóságnak megkereséssel kell intézkednie a foganatosítás iránt. A végrehajtás módjáról a végrehajtást foganatosító szerv – szükség esetén a jogosult, illetve a kötelezett meghallgatása után – határoz. A foganatosítónak azt az intézkedést kell megtennie, amely – az eset összes körülményét mérlegelve – a leghatékonyabban biztosítja a kötelezettség teljesítését. A végrehajtást foganatosító szerv a szükséges intézkedést végzéssel rendeli el. A költség viselésére, továbbá a pénzgyenérték és az eljárási bírság megfizetésére kötelező végzés ellen fellebbezésnek van helye.

A végrehajtási eljárási bírság

Az eljárási bírság a végrehajtásban a kötelezett nem teljesítése miatt a hatóság által a mulasztás miatt végzéssel kiszabott bírság. Az eljárási bírság ugyanakkor „ösztönző” is, amennyiben célja, hogy a kötelezett a bírság hatására a kötelezettségét teljesítse. Az eljárási bírság legkisebb összege esetenként 5.000. Ft, legmagasabb összege természetes személyek esetén 500.000. Ft, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet esetén pedig 1.000.000. Ft. A jelentős költséggel járó cselekmények esetében, ha a teljesítés várható költségeinek 1%-a ezt az összeget meghaladja, a bírság felső határa a költségek 1%-a. A végzésben újabb, magasabb összegű bírság kilátásba helyezése mellett, reális határidőt kell adni az határozat végrehajtására. Ha a végrehajtandó határozat kötelezettje nem természetes személy, hanem gazdálkodó szerv, más jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, a bírság megfizetésére azt a személyt kell kötelezni, akinek kötelessége lett volna, hogy a határozat teljesítése iránt intézkedjék. A felelős személy kilétének megállapítására és közlésére a szerv vezetőjét kell felhívni. Ha a felhívás eredménytelen marad, vagy az intézkedésért felelős személy kilétét nem lehet megállapítani, a bírságot a szerv vezetőjével szemben szabja ki. A bírság behajtása a pénzkövetelések módjára történik.

Több önállóan kötelezett ügyfél esetében minden kötelezettet egymástól függetlenül lehet bírságotolni. Amennyiben egyetemleges kötelezettségről van szó, elvileg bármely kötelezett bírságotolható, de ha megállapítható, hogy ténylegesen ki nem tett eleget kötelezettségének, azt kell bírsággal sújtani. Egyetemleges kötelezettség esetén akár minden kötelezettre is kiszabható a bírság, de azok együttes összege egy-egy alkalommal nem haladhatja meg a maximumot. A bírság megismétlésére csak előző bírságotoló határozatban adott határidő után kerülhet sor, ha a kötelezett továbbra sem teljesített. A bírságotoló határozat ellen fellebbezésnek van helye.

A végrehajtás folyamata

A végrehajtás elrendelése és fogantatása

A végrehajtás elrendelése az a döntés, amellyel a végrehajtási eljárást megindul, és amely végrehajtás módját meghatározza. A hatóság a végrehajtást akkor rendeli el, ha meggyőződött arról, hogy nem történt meg a határidőn belüli teljesítés, és fennállnak a végrehajtás feltételei. A végrehajtás elrendelése általában annak a közigazgatási szervnek a hatáskörébe tartozik, amely az ügyben az első fokú határozatot hozta, de jogszabály ettől eltérően is rendelkezhet. *A hatóság a végrehajtást végzéssel hivatalból vagy kérelemre rendeli el*, hivatalból folytatott eljárásban a végrehajtás hivatalból kell elrendelni, ha a kötelezettség valaki jogosult javára szól, akkor azt a jogosultnak kérnie kell. A hatóság vizsgálja, hogy a kötelezettséget a kötelezett teljesítette-e. Ha a teljesítés a hatóság rendelkezésére álló adatokból nem állapítható meg, szükség esetén a hatóság a teljesítési határidő leteltét, illetve a határnap elmúltát követő tizenöt napon belül hatósági ellenőrzést tart. A végrehajtás akkor rendelhető el, ha a hatóság megállapította, hogy a kötelezettség teljesítése határidőre nem vagy csak részben, illetve nem az előírásoknak megfelelően történt meg.

A végzést közölni kell a kötelezettel és a végrehajtást kérővel. Végrehajtást elrendelő végzés ellen nincs helye fellebbezésnek, de ellene a kötelezett kifogással élhet, ha igazolja, hogy a kötelezettségét a végzés közlésekor már teljesítette. Ebben az esetben a kifogásnak halasztó hatálya van. A hatósági szerződésben foglalt kötelezettség megszegése miatti végrehajtást elrendelő végzéssel szemben az ügyfél a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz a végrehajtásra halasztó hatályú keresettel fordulhat. A végrehajtást elrendelő végzésben meg kell határozni a végrehajtási eljárásban érvényesítendő kötelezettség pontos tartalmát, ha a teljesítés csak részben vagy nem az előírásoknak megfelelően történt meg, valamint csatolni kell a lefolytatott hatósági ellenőrzésről készült jegyzőkönyvet, fel kell tüntetni az első fokon eljáró hatóság nyilvántartásában vagy az ügy irataiban rendelkezésre álló adatokat, és csatolni kell hozzá a végrehajtható döntést, valamint azokat a dokumentumokat, amelyek a végrehajtás eredményes befejezéséhez szükségesek (tervdokumentáció, ingatlan-nyilvántartási adatok, bankszámlaszámok, a kötelezett munkahelye stb.), pénzfizetési kötelezettség végrehajtása esetén meg kell jelölni a végrehajtás elrendeléséig felmerült késedelmi pótlék összegét.

Nincs szükség viszont a végrehajtás elrendeléséhez külön végzésre, ha a hatóság az ügy érdemében hozott határozatban már intézkedett a végrehajtás felől is (például a kisajátítást elrendelő határozatban elrendelte az ingatlan birtokba adását is), vagy a határozatot azonnal végrehajthatónak nyilvánította, és erről, valamint a végrehajtás idejéről és módjáról az érdemi határozatban már rendelkezett.

Ha hatóság a végrehajtást az ügyfél kérelmére határidőn belül nem rendeli el, az, a felügyeleti szervtől intézkedést kérhet. A felügyeleti szerv 3 napon belül utasítja az illetékes közigazgatási szervet eljárása megtételére. Amennyiben a kitűzött határidőn belül nem hoz döntést a végrehajtás elrendeléséről, úgy a felügyeleti szerv kivizsgálja a mulasztás okát, és az ügy elintézésére azonos hatáskörű szervet jelöl ki, egyidejűleg azonban a mulasztó szerv vezetője ellen fegyelmi eljárást kezdeményez.

Amennyiben több ügyfél szerepel kötelezettként, az egyes ügyfelek jogállása szempontjából különbséget kell tennünk az együttes és az egyetemleges kötelezettség között. *Együttes kötelezettség esetén* — amikor az egyes kötelezettek kötelezettsége elkülönül — a

végrehajtást csak azzal a kötelezettel szemben szabad elrendelni, akivel szemben az végrehajthatóvá vált, és csak a ráeső kötelezettség erejéig. *Egyetemleges kötelezettség esetén* — amikor minden kötelezett a teljes kötelezettségért felelős — bármelyik kötelezettel szemben a teljes követelés végrehajtását el lehet rendelni.

A végrehajtás végrehajtást foganatosítása: azoknak a végrehajtási cselekményeknek az elvégzése, amelyek a végrehajtás tartalmát adják. Az előírt kötelezettségnek megfelelően a hatóság által alkalmazható kényszerítő eszközök is különbözőek. Ezek differenciált rendszert alkotnak. A végrehajtást foganatosító szervnek az eszközök közül mindig az ügy természetének, a kikényszerítendő kötelezettségnek, a végrehajtás tárgyának és a kötelezett személyének legmegfelelőbbet kell kiválasztania.

A végrehajtás foganatosítást foganatosító hatóság:

- pénzüsszeg behajtása esetén a közvetlen letiltás kibocsátására az első fokon eljáró közigazgatási szerv,
- a meghatározott cselekmény esetén a végrehajtást az a legalsóbb fokú közigazgatási szerv, amelynek illetékességi területén a kötelezett lakása vagy székhelye, illetőleg ingatlana van,
- meghatározott ingóság kiadása esetén az ingóság helye szerinti legalsóbb fokú közigazgatási szerv.

Az illetékességi szabályok következtében a végrehajtást elrendelő és a foganatosító szerv gyakran nem azonos. Ha a foganatosításra a végrehajtást elrendelő hatóság nem illetékes, e célból az illetékes hatóságot kell megkeresnie. Az is előfordul, hogy a megkeresett szerv maga is megkeresés útján intézkedik a végrehajtás foganatosítása iránt.

2008. január 1-jétől a végrehajtást a jogszabály biztosította kivételekkel – a közigazgatási hivatal vezetőjének irányítása alatt, a törvény által az erre kijelölt, kistérségi székhely településeken működő, önálló feladatkörű közigazgatási végrehajtó szolgálat foganatosítja majd. A végrehajtó szolgálat általános feladatkörű végrehajtást foganatosító szervnek tekinthető. Feladatköre széles, hiszen mind az államigazgatási, mind az önkormányzati hatósági ügyek végrehajtása e szolgálatához tartozik majd.

Mindazonáltal a Ket. némely ügytípust – gyakorlati megfontolásból – kivesz a végrehajtó szolgálat hatásköréből és azt eltérő módon szabályozza, amelyek a következők:

- változatlanul az I. fokon eljáró közigazgatási hatóság látja el a végrehajtás foganatosítását azon esetekben, amikor a végrehajtás speciális szakértelmet, technikai eszközöket, egyéb sajátos felkészültséget igényel és erre törvény vagy kormányrendelet ad felhatalmazást,
- az I. fokon eljáró közigazgatási hatóság látja el azon határozatok végrehajtását, amelyeket azonnal végrehajthatóvá nyilvánított,
- a települési önkormányzat végrehajtási feladatok ellátására más önkormányzatokkal hatósági társulást hozhat létre vagy pénzkövetelés behajtására szerződést köthet önálló bírósági végrehajtóval.

A végrehajtás felfüggesztése

Az ügyféli kérelemére a végrehajtás felfüggesztése rendelhető el, ha

- a hatóság a teljesítési határidejét meghosszabbította jogutódlásra tekintettel, illetve

- a felfüggesztést a jogosult kezdeményezi,
- a felfüggesztést különös méltánylást érdemlő körülmény indokolja, — a foganatosítás a kötelezettre aránytalanul súlyos következményekkel járna, így különösen, ha a kötelezettet rendkívüli esemény (természeti csapás, baleset, betegség) sújtja vagy a végrehajtás a kötelezett és eltartottjai létfenntartását, foglalkozása gyakorlását gátolja — és nincs ellenérdekű fél, illetve az nem ütközik közérdekbe.

A végrehajtás mind kérelemre, mind hivatalból is felfüggeszthető, amennyiben

- a végrehajtás alá vont vagyontárggyal kapcsolatban igényper van folyamatban vagy azt már más követelés végrehajtása érdekében lefoglalták, illetve
- a kötelezett vagyoni helyzetében olyan változás állt be, mely alapján célszerű az eljárást felfüggeszteni,
- felügyeleti szerv vagy bíróság új eljárás lefolytatását rendeli el, illetve
- kézbesítési vélelem megdöntésére irányuló kérelmet terjesztettek elő, s annak elfogadása valószínűsíthető.

A végrehajtás felfüggesztése kötelező, ha

- felügyeleti szerv vagy bíróság elrendeli,
- azt az ügyész a végrehajtható döntés elleni óvásban indítványozza,
- a végrehajtás folytatása életveszéllyel vagy helyrehozhatatlan kárral járna, illetve az közegészségügyi vagy közbiztonsági okból szükséges, és
- jogszabály elrendeli.

A végrehajtás felfüggesztését elrendelő végzéssel szemben fellebbezésnek van helye. A végrehajtás felfüggesztését haladéktalanul meg kell szüntetni, ha a felfüggesztésre okot adó körülmény megszűnt. A végrehajtás felfüggesztésével a végrehajtás folyamata megszakad.

Tartama alatt a végrehajtás szünetel és további végrehajtási cselekmény nem végezhető.

Jogorvoslatok a végrehajtási eljárásban

A végrehajtási eljárásban hozott végzés ellen — fő szabályként — nincs helye *fellebbezésnek*. Kivéve

- a végrehajtási költség viselésére, illetve e költségek megelőlegezésére kötelező végzés ellen,
- pénzgyenértéket megállapító végzés ellen,
- a végrehajtás felfüggesztését elrendelő végzés ellen,
- a végrehajtási kifogást elbíráló döntés ellen,
- végrehajtási szakban eljárási bírságot kiszabó végzés ellen,
- végrehajtást megszüntető végzés ellen.

Egyéb, speciális jogorvoslatnak van helye az alábbi esetekben:

a hatósági szerződésre irányuló végrehajtás elrendelése ellen az ügyfél halasztó hatályú keresettel fordulhat a bírósághoz,

- a fedezet ellenére nem teljesített azonnali beszédési megbízás esetén kiszabott eljárási bírságot megállapító végzés ellen fellebbezésnek és bírósági felülvizsgálatnak is helye van.

A végrehajtást foganatosító szerv törvénysértő intézkedése ellen vagy az intézkedés elmulasztása esetén *végrehajtási kifogást* terjeszthet elő bárki, akinek jogát vagy jogos érdekét a végrehajtás sérti az is, aki korábban nem volt ügyfél. A végrehajtási kifogás nem irányulhat sem a végrehajtás alapjául szolgáló határozat, sem a végrehajtás elrendelése ellen.

Csak a végrehajtás foganatosítása során tett olyan hatósági végzések és intézkedések támadhatók meg végrehajtási kifogással, amelyek ellen fellebbezésnek nincs helye. A kifogás a közléstől számított nyolc napon belül terjeszthető elő. ,

A végrehajtási kifogásról a foganatosító szerv azonnal, de legkésőbb öt napon belül végzéssel dönt. A kifogásnak nincs halasztó hatálya, a végzés ellen fellebbezésnek van helye.

A végrehajtás megszűnése

A végrehajtás megszüntetéséről akkor kell rendelkezni, ha a végrehajtási eljárást a kötelezettség teljesítése nélkül kell lezárni. A végrehajtást elrendelő szerv vagy felügyeleti szerve a végrehajtást végzéssel megszünteti, ha

- a végrehajtható döntést visszavonták vagy megsemmisítették,
- jogutód hiányában a végrehajtás nem folytatható,
- a végrehajtáshoz való jog elévült,
- a jogosult a végrehajtás megszüntetését kéri,
- a további végrehajtási eljárási cselekményektől eredmény nem várható.

A végrehajtást megszüntető végzést haladéktalanul közölni kell a végrehajtást foganatosító szervvel, valamint a jogosulttal és a kötelezettel. A végrehajtást megszüntető végzéssel szemben fellebbezésnek van helye.

A hatósági ellenőrzés

A közigazgatási szerv a hatáskörébe tartozó feladatok végrehajtása érdekében a jogszabály teljesülésével és a konkrét hatósági döntések megvalósulásával kapcsolatosan végez hatósági ellenőrzést. A hatósági ellenőrzés lefolytatása általában hivatalból indul, de bejelentés alapján is megindulhat. Az ellenőrzésről az ügyfelet előzetesen értesíteni kell, kivéve, ha az előzetes értesítés az ellenőrzés eredményességét veszélyeztetné. Ilyen esetben a jelenlévő ügyfelet az ellenőrzés megkezdésekor szóban kell értesíteni.

Minden olyan esetben, amikor a hatósági ellenőrzés alapvető jogot sért – az ideiglenes intézkedés alapjául szolgáló helyzet kivételével – mellőzhetetlen a szerv vezetője által kiállított, a konkrét ellenőrzési alkalomra szóló megbízólevél bemutatása, amely kellően legitimálhatja a végrehajtást. Helyszíni ellenőrzést a hatóság ügyintézője, a hatóság által kirendelt szakértő, illetve jogszabály alapján erre felhatalmazott más személy végezhet, aki ellenőrzési jogosultságát az ellenőrzés során köteles igazolni. A helyszíni ellenőrzés lefolytatásához az ellenőrzést végző személy részére megbízólevél kötelező használata is elrendelhető. Az ellenőrzés eredményes és biztonságos lefolytatása érdekében, ha az ellenőrzés jellege indokoltá teszi, a hatóság a rendőrség közreműködését kérheti. A helyszíni ellenőrzésnél általában szükség van az ügyfél vagy alkalmazottja, (meghatalmazottja), ezek hiányában hatósági tanú jelenlétére.

Ha az előzetes értesítés az ellenőrzés eredményességét veszélyeztetné, az ügyfelet az ellenőrzésről a megkezdésekor szóban kell tájékoztatni. Ha az ellenőrzés megkezdése előtti tájékoztatás is veszélyeztetné az ellenőrzés eredményességét, a hatóság az ellenőrzés

befejezésekor tájékoztatja az ügyfelet az ellenőrzés lefolytatásáról és annak megállapításairól. Mellőzhető az ellenőrzésről történő tájékoztatás, ha a helyszíni ellenőrzés az ügyfél közreműködése nélkül, külső vizsgálattal (szemrevételezéssel, méréssel stb.) elvégezhető.

A helyszíni ellenőrzés során az ellenőrzést végző személy az érintett területre, építménybe és egyéb létesítménybe beléphet, ott az ellenőrzés tárgyával összefüggő bármely iratot, hatósági igazolványt, bizonyítványt, engedélyt, tárgyat vagy munkafolyamatot megvizsgálhat, az ügyféltől vagy képviselőjétől, továbbá az ott tartózkodó bármely más személytől adatot és tájékoztatást kérhet, az ügyfelet nyilatkozat tételére hívhatja fel, a helyszínről, a megsejmlélt tárgyakról, folyamatokról kép- és hangfelvételt készíthet, mintavételt eszközölhet, továbbá egyéb bizonyítást folytathat le. A hatóság a helyszíni ellenőrzés során a tényállás tisztázása szempontjából fontos iratokat és más tárgyi bizonyítékokat – végzéssel - lefoglalhatja.

A hatóság a helyszíni ellenőrzésről, az annak során tett megállapításokról, a lefoglalásról és az ügyfél által tett nyilatkozatról jegyzőkönyvet készít. A jegyzőkönyv egy példányát a hatóság az ügyfélnek a helyszínen átadja, vagy azt az ügyfél részére az ellenőrzés befejezésétől számított öt napon belül megküldi.

Az ellenőrzés eredményeként megállapított jogszabálysértés miatt az ellenőrzést lefolytató szervnek intézkedési kötelezettségei vannak. Az egyik cselekvési mód az, ha a közigazgatási szerv saját intézkedést tesz, tehát hatósági jogkörében eljár a jogszabálysértés megszüntetésére és a szabályszerű állapot helyreállítására, szükség esetén pedig az anyagi jogszabályban megállapított szankciót (pl. bírság kiszabás) alkalmazza. A további cselekvések más szervek hatáskörébe tartozó intézkedések kezdeményezését jelentik, illetőleg – kisebb súlyú jogszabálysértés esetén – az ügyfélnek vagy érdekképviselői, illetőleg felügyeleti szervének szóló és a megállapított jogszabálysértésre utaló figyelemfelhívást. A más szervnél történő kezdeményezés egyidejűleg többféle intézkedés megtételére is irányulhat: szabálysértési, kártérítési, polgári és büntető eljárás egyidejű kezdeményezése. A kezdeményezéssel megkeresett szerv köteles a megkeresést érdemben megvizsgálni, és saját intézkedéséről vagy az intézkedés mellőzésének okáról a közigazgatási szervet harminc napon belül tájékoztatni.

Ügyintézés és hatósági szolgáltatás elektronikus úton

Az ügyintézés elektronizálása, az elektronikus ügyintézés alapjai

Az elektronikus ügyintézésnél az eljárási cselekményeket az informatika segítségével lehet elvégezni. Az interneten keresztül lehet a hatósággal kapcsolatba lépni, az ügyet megindítani, a tájékozódni és tájékoztatni, a hatósági döntéshez szükséges adatokat a hatóság számára eljuttatni, a közlési feladatokat teljesíteni, egyes egyszerűbb esetekben pedig maga a döntés is meghozható gépi algoritmusok alkalmazásával. Az elektronikus ügyintézés „önmagát” regisztrálja, vagyis az ügyintézés, az ügyintézéssel járó cselekményeket követhetővé teszi. Az elektronikus ügyintézés gyors. Ugyanakkor az elektronikus ügyintézés nem jelentheti az eljárás garanciális elemeinek gyengülését, az ezzel összefüggő jogok figyelmen kívül hagyását. Az elektronikus ügyintézés technikája döntően az internet alkalmazására épül, de más technikák, akár mobil telefonon történő ügyintézés is lehetségesek.

Az elektronikus ügyintézés alapja az ügyfél azonosíthatósága, egyben a hatóság-ügyfél kapcsolat titkosságának a biztosítása. Ennek eszköze az *ügyfél regisztrációja*. A regisztráció megvalósítható az elektronikus aláírás használatával vagy ügyfélkapu létesítésével.

Papíron a jognyilatkozatokat kézírással, aláírással hitelesítjük, a számítástechnikai eszközökkel és az internet igénybevételel létrehozott elektronikus adathordozók esetében más hitelesítési forma kialakítására van szükség: ez az elektronikus aláírás. *Elektronikus aláírásnak* kell tekinteni az elektronikus dokumentumhoz azonosítás céljából hozzárendelt vagy azzal logikailag összekapcsolt minden elektronikus adatot, illetve dokumentumot, vagyis az elektronikus aláírás olyan jelsorozat, amely az azt készítő(aláíró) azonosítására hivatott. Az elektronikus aláírás mindig csak elektronikus dokumentumon szerepelhet (pl. e-mailben). Az ügyfélkapu a kormányzati portálon (www.magyarorszag.hu) keresztül elérhető link, amelyen keresztül az ügyfél kapcsolatba léphet a elektronikus ügyintézés, illetve elektronikus szolgáltatást nyújtó hatóságokkal, miközben a belépése egyedileg azonosítható, biztonságos.

Az elektronikus aláírás

Az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. tv. (Eat.) bevezette a személyes jelenlétet mellőző elektronikus irat fogalmát, amely bizonyító ereje megegyezik a hagyományos (papíralapú) iratok bizonyító erejével. Az aláírás úgy történik, hogy a dokumentumról egy digitális lenyomat készül, amelyet az aláíró személy a magánkulcsával (kódjával) titkosít, vagyis lekódol. A kódolást olyan tanúsítványnak tekinthetjük, amelyben az aláíró tanúsítja, hogy az elektronikus dokumentum tőle származik. Az elektronikus aláírások fajtái az Eat. értelmében – az 1999/33/EK. irányelvvel összhangban - három csoportba sorolhatók:

- egyszerű elektronikus aláírás: az a nem biztonságos eljárás, ha az aláíró egy elektronikus szöveg végére odaírja a nevét, vagy más azonosítóját;
- fokozott biztonságú elektronikus aláírás, amely esetben az aláírást követően az iraton illetve dokumentumon tett minden módosítás érzékelhető;
- minősített elektronikus aláírás, olyan fokozott biztonságú elektronikus aláírás, amely biztonságos aláíró eszközzel készült, és amelyet minősített hitelesítés-szolgáltató által kibocsátott tanúsítvány igazol, a minősített hitelesítés-szolgáltatók jegyzékét a Nemzeti Hírközlési Hatóság vezeti.

Az egyes aláírások bizonyító erejét tekintve a törvény erősebb bizonyító erőt fűz a fokozott biztonsági elektronikus iratokhoz, az írásbeli okirattal teszi egyenlővé, a minősített elektronikus aláírással ellátott irat a teljes bizonyító erejű magánokirat. Az elektronikus dokumentumokat időbélyegzővel is el lehet látni, amely bizonyítja, hogy az adott dokumentum egy bizonyos időpontban már létezett. Technikailag ez olyan elektronikus aláírás, ahol az aláírás időpontja is az aláírt dokumentum részévé válik. A közigazgatási hatósági eljárásban fokozott biztonságú elektronikus aláírás szükséges. Amennyiben az elektronikusan aláírt dokumentumon minősített elektronikus aláírás szerepel, vélelmezni kell, hogy a dokumentum tartalma annak aláírása óta nem változott. Az elektronikus hatósági ügyintézés során álnévre kiállított elektronikus aláírás nem alkalmazható, vagyis csak a valódi névre kiállított elektronikus aláírás használható fel. A hatóság az azonosításhoz az aláírás érvényességét, valamint az aláíró természetes azonosítóit ellenőrizheti. A hitelesítés-szolgáltató az elektronikus aláírás közigazgatási felhasználása esetén az ügyintéző hatóság megkeresésére elvégzi a viszontazonosítást, és az adatok egyezését, vagy az eltérés tényét közli a megkereső hatósággal.

Az ügyfélkapu

Abban az esetben, ha a természetes személy ügyfél nem rendelkezik legalább fokozott biztonságú elektronikus aláírással, a kormányzati portál biztosít számára elektronikus ügyintézésre jogosító lehetőséget. Az *ügyfélkapu* biztosítja, hogy az ügyfelek a személyazonosságuk igazolása után biztonságosan kapcsolatba léphessenek az elektronikus közigazgatási cselekményeket végző szervekkel. Az ügyfélkapu alapja a regisztráció amelynek során az ügyfél kap egy jelszót, egy kulcsot, amellyel csak ő léphet be az általa létesített kapun. A belépést követően végezheti a joghatályos eljárási cselekményeket, az általa elküldött elektronikus dokumentum a megfelelő hatósághoz juthat el, így minimálisra csökkenthetők a nem megfelelő hatósághoz benyújtott kérelmek alapján alkalmazandó áttételek száma. Az ügyfélkapu létesítése nem eredményez az ügyfél számára kötelezettséget ügyének elektronikus formában történő intézésére, ugyanis az ügyfélnek bármikor lehetősége van bármely másik ügyintézési formára áttérni. Csak azzal lehetséges elektronikus kapcsolat létesítése és fenntartása, aki a regisztrációs folyamat során megadta az *elektronikus levélcímét*, vagy ha a megfelelő elektronikus aláírással rendelkező ügyfél az elektronikus ügyintézésre tér át. Mindkét felet visszaigazolási kötelezettség terheli a másik féltől érkezett dokumentumokat illetően. Ha az üzenet nem olvasható, a hatóságnak újra fel kell hívnia az ügyfelet a dokumentum ismételt továbbítására, és joghatály csak az olvasható dokumentumokhoz fűződik. Szükség esetén a hatóság 5 napra az ügyfél számára biztosít egy postafiókot, amennyiben az ügyfél a sajátját nem tartja biztonságosnak. Hatósági bizonyítványt, hatósági döntést, hatósági igazolványt, szakhatósági hozzájárulást csak minősített elektronikus aláírással adhat ki a hatóság. A törvény lehetővé teszi elektronikus űrlap rendszeresítését is. Az ügyfélnek lehetősége van elektronikus időpontfoglalásra is az eljáró hatóság elektronikus, vagyis az Interneten megtekinthető naptárában, a megadott szabad időpontok közül kiválaszthatja és lefoglalhatja a számára legmegfelelőbbet.

Az elektronikus ügyintézés általános szabályai

A közigazgatási hatósági ügyeket a hatóság elektronikus úton is intézheti, az ügyfél a kérelmét elektronikus úton is benyújthatja kivéve, ha törvény, kormányrendelet, önkormányzati rendelet kizárja az elektronikus ügyintézés lehetőségét. Az ügyfél és az eljárásban résztvevő más személy csak törvénnyel kötelezhető arra, hogy valamely eljárási cselekményét elektronikusan végezze. A hatóság azonban csak akkor nem köteles elektronikus ügyintézészt biztosítani, ha törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet az adott eljárást kizárja az elektronikusan intézhető ügyek köréből. Kizárt az elektronikus ügyintézés a Ket. alapján:

- ha a hatóság mulasztása miatt az ügyfélnek, illetve a közigazgatási hivatalnak, felügyeleti hatóságnak a bírósághoz kell fordulnia valamely intézkedés kikényszerítése érdekében;
- hatáskör és illetékesség kapcsán alkalmazott áttétel esetében, kivéve, ha a kérelem és az ügyben keletkezett valamennyi irat elektronikus formában is rendelkezésre áll;
- a nem elektronikus úton érkezett kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítása és az eljárás megszüntetése tárgyában hozott végzés esetében;
- a hatósági szerződések esetében;
- a hatóság döntésének bírósági felülvizsgálatával kapcsolatos eljárásban;
- a végrehajtási eljárási rendelkezések tekintetében, az elrendelt fizetési kötelezettség elektronikus úton való teljesíthetőségéről szóló tájékoztatás esetét kivéve.

Ha törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet nem tiltja a hatósági ügyek intézésének vagy egyes eljárási cselekményeknek elektronikus formában történő elvégzését, az elektronikus kapcsolatfelvétel megfelelő dokumentálásával elektronikus úton is történhet.

Ezek az esetek különösen

- a kérelem, a fellebbezési kérelem, az újrafelvételi kérelem, a méltányossági kérelem és a jogszabályban előírt mellékleteik benyújtása,
- a jogsegély iránti kérelem és annak teljesítése,
- a hiánypótlási felhívás és a hiánypótlás,
- az eljárás irataiba való betekintés,
- az idézés,
- az igazolási kérelem előterjesztése,
- az ügyfél nyilatkozata, bejelentése, a hatósághoz intézett bármely beadványa,
- a bizonyítékok ügyfél elé tárásának hatánapját tartalmazó felhívás,
- a felügyeleti szerv eljárásához szükséges iratok felterjesztésére szóló felhívás,
- az ügyfél tájékoztatására, értesítésére és felhívására vonatkozó egyéb hatósági közléseknek az ügyfél tudomására hozása,
- a döntés közzélése.

Az ügyfélnek kérheti, hogy a számára kritikus információt ne a saját – esetleg nem biztonságos - levélcímére kérje. Ilyenkor a hatóságnak kell biztosítania biztonságos ideiglenes tárolóhelyet a központi rendszerben, ahonnan az ügyfél védett csatornán kérheti le a számára fontos dokumentumot. A kérelem elektronikus úton történő benyújtása esetén jogszabály előírhatja, hogy az ügyfél a kérelmét elektronikus űrlapon nyújtsa be. Elektronikus űrlapos megoldás érvényesül pl. az adóeljárásban, az adóbevallások tekintetében.

Az ügyfél kérelmének az általános szabályok szerint tartalmaznia kell az ügyfélnek és képviselőjének a nevét (megnevezését), lakcímét (székhelyét, telephelyét), továbbá az ügyfél megadhatja a hivatalos célokra használható elektronikus levélcímét vagy távközlési úton való elérhetőségét. A hatóság által kibocsátott értesítésnek tartalmaznia kell az ügyfél tájékoztatását az elektronikus ügyintézés lehetőségének igénybevételéről és az ügyfajta vonatkozó elektronikus tájékoztatási szolgáltatás elérhetőségéről. Az ügyfél elektronikus kérelmére indult eljárásban, ha ezt az ügyfél kéri, a kérelem beérkezésétől számított három napon belül a hatóság az ügyfelet értesíti az ügy iktatási számáról, az eljárás megindításának napjáról, az ügyintézési határidőről, ügyintézőjéről és az ügyintéző hivatali elérhetőségéről, illetve ilyen esetben az értesítés tartalmazza a kapcsolattartás elektronikus levélcímét is, idézés kibocsátása történhet elektronikus úton is.

Az elektronikus dokumentum előterjesztésének, illetve kézbesítésének ideje a visszaigazolás időpontja. Ha az elektronikus dokumentum előterjesztési, illetve kézbesítési ideje nem munkanapra esik, a határidő a következő munkanapon kezdődik. Az ügyfél akkor is kérheti a hatóság döntésének hagyományos úton való közzétételét, ha kérelmét elektronikus úton nyújtotta be. A hatóság elektronikus úton kibocsátott határozatának tartalmaznia kell minősített elektronikus aláírást. Ha a hatóság végzése fizetési kötelezettséget állapít meg, a végzésnek tartalmaznia kell a kötelezettség elektronikus úton való teljesíthetőségéről szóló tájékoztatást. Kifejezett törvényi rendelkezés alapján, illetve ha az ügyfél ahhoz hozzájárul, sor kerülhet informatikai eszközzel végzett automatizált egyedi döntésre is. A döntést külön dokumentumban kell megszövegezni, ha azt elektronikus úton közlik. A hirdetményi kézbesítés során a hirdetményt a központi elektronikus szolgáltató rendszeren és a hatóság internetes honlapján - ha azzal rendelkezik – is közzé kell tenni. Ebben az esetben garanciális szabály, hogy a döntés kifüggesztésének és az internetes honlapon való megjelentetésének

azonos napon kell megtörténnie. Az elektronikus dokumentumokon történő betekintésre az általános iratbetekintés szabályai vonatkoznak. A hatóság a másolat készítésére jogosult személy kérésére az elektronikus dokumentumról másolatot ad ki a jogosult választása szerint hitelesített elektronikus, vagy hagyományos, papír alapú formátumban.

Mind a hatóság részéről biztosítani kell a folyamatban lévő eljárásban az üzemzavarból eredő hátrányos jogkövetkezmények alól való mentesülés garanciális szabályait. A hatóság és az ügyfél folyamatban lévő elektronikus kapcsolattartása során a hatóság ellenőrzése alatt álló informatikai rendszerben bekövetkező

- átmeneti üzemzavar esetén a hatóság az ügyfelet elektronikus levélben – az üzemzavar kezdő és megszűnési időpontjának megjelölésével – az üzemzavar elhárítását követő 24 órán belül tájékoztatja az üzemzavar tényéről,
- legalább 5 napon át tartó – üzemzavar esetén a hatóság legkésőbb az üzemzavar 5. napját követő első munkanapon az ügyfelet az üzemzavar tényéről, és kezdő időpontjáról könyvelt postai küldeményben értesíti és tájékoztatja arról, hogy az ügyintézésre a hagyományos (írásbeli) eljárási módot lehet alkalmazni.

Üzemzavar esetén, ha a hatóság nem volt képes elektronikus dokumentumot fogadni, az erről szóló tájékoztatással egyidejűleg az ügyfelet a szükséges eljárási cselekmény megismétlésére hívja fel. Az átmeneti üzemzavar időtartamát, illetve a tartós üzemzavar esetén az üzemzavar kezdő időpontjától az értesítésnek az ügyfél részére történő kézbesítéséig tartó időszakot figyelmen kívül kell hagyni. Amennyiben az ügyfél az elektronikus kapcsolattartáshoz az általa igénybe vett, nem saját ellenőrzése alatt álló informatikai rendszer üzemzavara miatt eljárási határnapot, határidőt mulaszt, úgy igazolási kérelem benyújtásának van helye. Ebben az esetben, ha az ügyfél a mulasztását a törvényes határidőn belül pótolja, a határidőt megtartottnak kell tekinteni.

Az elektronikus tájékoztató szolgáltatás

Az elektronikus tájékoztató szolgáltatások közigazgatási hatósági ügyintézésnek nem minősülő, az ügyféljogok eredményesebb, gyorsabb gyakorolhatóságát segítő szolgáltatások és az ellátásukhoz kapcsolódó általános és jogi jellegű információs tájékoztatások.

A Ket. az államigazgatási szervek számára kötelezővé teszi, hogy a központi elektronikus szolgáltató rendszeren és a saját internetes honlapjukon a hatáskörükbe tartozó ügy elintézéséről tájékoztatót tegyen közzé. A tájékoztatónak tartalmaznia kell:

- a hatóság megnevezését, hatáskörét, illetékességét,
- a hatóság elérhetőségi adatait: postai és elektronikus levélcímét, telefon- és telefaxszámát,
- az egyes hatósági ügyek intézésére a szervezeten belül illetékes ügyintézők megnevezését,
- az ügyfélfogadási rendet,
- az ügyek intézését segítő útmutatókat,
- a hatályos jogszabályokon alapuló ügymenetre (ügyintézési folyamat leírására) vonatkozó tájékoztatást és
- az ügyintézéshez használt formanyomtatványok letölthetővé tételét.

A hatóságok által működtetett honlapok megfelelő segítséget kell nyújtsanak az ügyfél számára, így a hatóságot tájékoztatási kötelezettség terheli az internetes honlapját illetően: az ügyintézés során alkalmazott hatályos jogszabályok,

- az ügyintézés jogszabályban meghatározott határideje,
- az ügyek intézése során elektronikus úton végezhető cselekmények, így különösen a központi rendszer igénybevételének feltételei, az eljárás megindításához szükséges kérelem (beadvány) elérhetősége, kitöltésének módja, továbbítása,
- az egyes eljárási cselekményekhez kapcsolódó, az ügyfelet megillető jogok, az ügyfelet terhelő kötelezettségek,
- az adatkezelés szabályai, rendje és az ügyfelet megillető adatvédelmi jogok,
- az eljárási illeték vagy igazgatási szolgáltatási díj, valamint lerovásuknak, befizetésüknek módja,
- az elektronikus ügyintézési cselekmények végzéséhez az elektronikus aláírással nem rendelkező ügyfél számára szükséges egyedi azonosító használata, illetőleg az egyedi azonosítóhoz jutás módjáról való információk,
- az elektronikus ügyintézés technikai szabályai
- tekintetében.

A személyes megjelenéséhez kötött hatósági ügyek intézése céljából előzetesen elektronikus úton időpontot lehet egyeztetni a hatósággal. Az ügyfél ennek megfelelően a közigazgatási szerv által közzétett elektronikus tájékoztatóban megjelölt internetes felületen hozzáfér az ügyintéző elektronikus naptárához. Annak érdekében, hogy az ügyintézés zökkenőmentesen bonyolódhasson, a közigazgatási szerv köteles gondoskodni az ügyintézési naptár naprakész, folyamatos aktualizálásáról. Az ügyfél a benyújtott kérelmével egyidejűleg az elektronikus úton elérhető ügyintézői naptárban a rendelkezésre álló szabad időpontok közül kiválaszthatja a számára leginkább megfelelő időpontot, ha valamelyik félnek mégsem felel meg a rögzített időpont, akkor: ha ez az ügyfél oldalán merül fel az ügyfél az időpontfoglalásban meghatározott időpont előtt legkésőbb három órával annak módosítását kezdeményezheti, ha az ügyintéző részéről merül fel az akadály, köteles az ügyfelet legkésőbb egy munkanappal korábban értesíteni és egyidejűleg jogosult a lefoglalt időpont módosításának kezdeményezésére.

Az elektronikus ügyintézéssel és az elektronikus tájékoztató szolgáltatással szemben támasztott követelmények

Az elektronikus szolgáltatásokkal szemben támasztott követelmények közül a legfontosabb a *hitelesség és a megbízhatóság*. A biztonságos és átlátható ügyintézés érdekében a hatóság az eljárása során köteles gondoskodni az ügyfél által elektronikus úton előterjesztett és a hatóság által készített dokumentumok biztonságos kezeléséről, biztosítania kell az elektronikus ügyirat sérthetetlenségének, megváltoztathatatlanságának feltételeit. Az elektronikus ügyintézés, illetve teljesítéséhez csak olyan informatikai rendszert vehet igénybe, amely biztosítja a hatóságok egymás közötti, az ügyfelekkel való kapcsolatát, az adatvédelmi szabályoknak megfelelő adatkezelést a hiteles dokumentumcserét, az elektronikus iratoknak a jogszabályban meghatározott formában és a levéltári szabályokban meghatározott ideig történő archiválását, alkalmas más informatikai rendszerekkel történő együttműködésre.

Biztosítja az ügyiratba való betekintést, arról hiteles másolat készítését, az ügyirat visszakereshetőségét és jogszabályban meghatározott formában és ideig történő megőrzését.

Az informatikai rendszerrel kapcsolatos követelményrendszer magában foglalja:

- a szolgáltatások nyújtásához igénybe vett informatikai eszközökkel, alkalmazásokkal, számítógépes programokkal,
- az ügyfelek számára szükséges tájékoztatásokkal és azok hozzáférhetővé tételével,
- az egyes szolgáltatások együttes működtetésének biztosíthatóságával,

- az elektronikus úton benyújtott kérelemhez rendelt elektronikus érkeztető szám képzésével
- kapcsolatos előírásokat.

A Ket szerint a jogszabályban arra feljogosított hatóság, az ügyfél nevében, jogszabályban meghatározott feltételek esetén a közhiteles nyilvántartásokból történő adatszolgáltatási, másolatkészítési kérelmet is előterjeszthet. Ebben az esetben a hatósági szolgáltatás teljesítésére jogszabály az érintett hatóságok számára soronkívüliséget vagy rövidített ügyintézési határidőt is megállapíthat.

Más elektronikus eszközök igénybevételével kapcsolatos szabályok

Életveszély vagy súlyos kárral fenyegető helyzet esetén az ügyfélnek lehetősége van a kérelem telefonon vagy SMS-ben történő előterjesztésére is. Ha az eljárás során a hatóság és az ügyfél távbeszélőn veszi fel a kapcsolatot, az ügyfél azonosíthatósága érdekében a hatóság az ügyféltől a természetes személyazonosító adatait és az eljáró hatóság által törvény alapján kezelhető azonosítóját kérheti. Hivatalos feljegyzés készítése mellett egyes eljárási cselekményeket távbeszélő útján is lebonyolíthat. Távbeszélő útján történhet a hiánypótlási felhívás és a hiánypótlás, az idézés, a bizonyítékok ismertetésének határnapjáról szóló értesítés. Ha az eljárás körülményei távbeszélő felhasználásával történő tolmácsolást tesznek indokolttá, arról hangfelvételt kell készíteni.

Ha a kérelem szóbeli előterjesztése távbeszélő útján történik, arról a hatóságnak hangfelvételt vagy hivatalos feljegyzést kell készíteni. A hivatalos feljegyzésnek tartalmaznia kell az ügyfél nevét, az ügyfél lakcímét, a szóban előterjesztett kérelem tartalmát és a szóbeli előterjesztés időpontját. Ha az ügyfél a kérelmét szöveges üzenetközvetítési szolgáltatás útján terjeszti elő, akkor arról – a kérelemnek távbeszélőn történt szóbeli előterjesztésére vonatkozó szabályai szerinti – hivatalos feljegyzést kell készíteni.

A hatósági szolgáltatás

A törvény lehetőséget biztosít arra, hogy az arra jogszabályban feljogosított hatóság, ne kizárólag hatóságként jelenjen meg a hatóság-ügyfél kapcsolatban, hanem meghatározott szolgáltatást nyújtson a hozzá forduló ügyfelek számára, melynek különösen kistélepek esetében van jelentősége, ahol nem biztosítottak az internetes vagy egyéb elektronikai tárgyi feltételek, vagy az azok használatára vonatkozó ismeretek hiányosak.

A hatóság az ügyfél számára

- más hatóságok elektronikus tájékoztató szolgáltatásához, illetve elektronikus ügyintézési rendszeréhez történő hozzáférést biztosíthat,
- az ügyfél azonosítását követően egyedi hatósági ügye intézéséhez internetes kapcsolati lehetőséget, szakmai és informatikai segítséget nyújthat,
- az ügyfél nevében, jogszabályban meghatározott feltételek esetén a közhiteles nyilvántartásokból történő adatszolgáltatási, másolatkészítési kérelmet terjeszthet elő,
- az ügyfél nevében hatósági bizonyítvány kiállítását kérheti.

BOROS ANITA: SZABÁLYSÉRTÉSI JOG

A szabálysértési jog hatályos szabályait a Szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény és a szabálysértési tényállások túlnyomó többségét tartalmazó 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet tartalmazza. Az említett jogszabályok speciálisnak tekinthetők olyan tekintetben, hogy a szabálysértések a bűncselekményeknél kisebb társadalomra veszélyességű jogsértések szankciójaként kerülnek szabályozásra. Jelen fejezetünkben kizárólag a szabálysértési jog általános intézményeivel foglalkozunk, így az egyes szabálysértési tényállások elemzését mellőzzük.

1. A szabálysértési anyagi jog alapintézményei

A szabálysértési anyagi jog alapintézményeivel foglalkozó fejezetünkben a szabálysértési jog büntetőjoggal, illetve közigazgatási joggal kapcsolatos viszonyát, majd önállósodását vizsgáljuk. Ezt követően megismerkedünk azokkal az alapvető jogintézményekkel, melyek a szabálysértési jog mechanizmusának megértését segítik elő, úgymint a szabálysértés fogalma, a felelősség, illetve az elévülés szabályai.

1.1. A szabálysértés a büntetőjog és a közigazgatási jog kapcsolata

A szabálysértés elméletét és gyakorlatát a jogintézmény kialakulása óta övezi az a probléma, hogy tisztázzák viszonyát a büntetőjoghoz valamint a közigazgatási joghoz. Ebből a kettősségből adódik, hogy sokan „kisbűncselekménynek”, vagy közigazgatási büntetőjognak is nevezik a szabálysértési jog területére eső jogviszonyok rendezésére hivatott jogszabályokat. Ez a kettősség elsősorban azzal magyarázható, hogy a szabálysértési jogviszony többféle megközelítés alapján vizsgálható.

Amennyiben a feladatunk annak eldöntése, hogy milyen tények és körülmények alapján lehet egy cselekményt szabálysértéssé minősíteni, akkor alapvetően a büntetőjog alapelveinek és alapintézményeinek hatása érvényesül. Abban az esetben azonban, amikor a szabálysértési eljárás rendjére, az eljáró hatóságok jogállására gondolunk, akkor a közigazgatási jog elemei kerülnek előtérbe.

Más megközelítésben a szabálysértés a közigazgatási jogi szankció számos ismervét hordozza, ugyanakkor szoros a kötődése a büntetőjog fogalomrendszeréhez is.

A szabálysértési jog speciális jellege a közigazgatási jogi szankció és a szabálysértés gyökereire vezethető vissza. A mai szabálysértési jog gyökerei a XIX. századra nyúlnak vissza, amikor felerősödtek a bűncselekmények osztályozási kísérletei. A két felosztási lehetőség a dichotómia (büntett, kihágás) és a trichotómia (büntett, vétség, kihágás) közötti választásként jelent meg. A hazai jogfejlődésben mérföldkövet jelent az 1878. évi V törvény a büntettekről és vétségekről (Csemegi-kódex), valamint az ehhez kapcsolódó 1879. évi XL. törvény a kihágásokról (továbbiakban: Kbt).

A szabályozás jellegét tekintve a büntettek és a vétségek vonatkozásában töretlenül érvényesült a „nullum crimen sine lege” elve, addig a kihágások esetében a súlyosabb kihágások törvénybe foglalva kerültek deklarálásra, míg az enyhébb kihágásokat alacsonyabb szintű jogszabályok (pl. rendelet, statútum) szabályozták.

A büntetőjogi kodifikációt megelőzően a közigazgatás-ellenes magatartásokat kihágásként kezelték, melyet azonban gyakran neveztek áthágásoknak is. Ennek az lett a következménye, hogy a kihágásokra vonatkozó jogszabályi háttér gyakran nem határozta meg a jogellenességi alakzatot, sőt még a büntetési formák között sem tettek különbséget. A kihágások esetében az esetek nagy többségében pénzbüntetést vagy pénzbírságot alkalmaztak szankcióként.

A büntetőjogi kodifikáció a bűncselekmények trichotomikus felosztását fogadta el, és a korábban kihágásként definiált tényállások egy részét a Kbt.-ba gyűjtötte össze. Az itt szankcionálni kívánt magatartások egy része kriminális jellegűnek minősíthető, másrésről a kihágások csoportjába sorolták a közigazgatás-ellenes magatartásokat is. Ennek a kettősségnek jelentős szerepe volt a közigazgatási jogi szankció kialakulása szempontjából, tekintettel arra, hogy ennek a felosztásnak köszönhetően lehetőség adódott az önálló közigazgatási jogi szankció önállósodására, vagyis annak a büntetőjogtól való elkülönülésére. 1945 után rövid ideig a bűncselekményi trichotómia uralkodott, melyet 1950-ben a büntetőjog általános részének újrakodifikálása következtében dichotómikus felosztás, vagyis a büntett-kihágás, váltotta fel. A szabályozás következtében a kihágásoknak kisebb súlyú bűncselekmények minősültek, és túlnyomó részükben a bíróságok helyett a helyi tanácsok végrehajtó bizottságai és a rendőrség járt el a kihágásokkal kapcsolatos ügyekben. Az 1953-as politikai változások hatására megszűnt a rendőrség kihágási jogköre, és bevezetésre került a korábbi kihágási hatáskörökhöz nagyon hasonló új jogintézmény vezettek az 1953. évi 16. sz. törvényerejű rendelettel, melyet immáron szabálysértésnek nevezünk. 1955-ig párhuzamosan érvényesült a kihágási és a szabálysértési intézményrendszer, majd az 1955. évi 17. sz. tvr. megszüntette a kihágási bíráskodást, és a kihágások nagy részét szabálysértéssé minősítette.

Ennek következtében a szabálysértéseket már nem a büntetőjog részének tekintették, hanem besorolták az államigazgatási jogba, melynek eredményeként megváltozott az eljárás hatósági fórumrendszere, illetve azok eljárási rendje.

A szabálysértések átfogó szabályozására 1968-ban került sor, amely azonban nem hozott áttörő sikereket a szabálysértési jog területén. 1978-ban elfogadásra került az új Btk, mely alapvetően a dekriminalizáció irányába kívánt elmozdulni (a kevésbé súlyos cselekményeket a jogalkotó kiemeli a büntetőjog területéről és a szabálysértési jogba helyezi). A szabálysértési jog megújulásának korszakát az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok védelméről szóló európai egyezményhez való csatlakozásunk szülte, melynek hatására 1999-ben elfogadásra került az 1999. évi LXIX. tv. a szabálysértésekről (továbbiakban Sztv.), mely 2000. március 1-jén lépett hatályba, melynek végrehajtási rendelete a 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet, amely a szabálysértési különös rész tényállásainak túlnyomó többségét tartalmazza.

1.2. A szabálysértés fogalma, a törvény hatálya

Az Sztv. szerint a *szabálysértés az a jogellenes, tevésben vagy mulasztásban megnyilvánuló cselekmény, melyet törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet szabálysértéssé nyilvánít.* A definíció további eleme, hogy csak az a cselekmény tekinthető szabálysértésnek, amely nem minősül bűncselekménynek.

A szabálysértés definíciójának elemei ezek alapján az alábbiakban foglalható össze:

- jogellenes magatartás, amely

- tevésben vagy mulasztásban nyilvánul meg
- melyet a törvény, kormányrendelet, vagy önkormányzati rendelet szabálysértéssé nyilvánít
- és amely nem bűncselekmény.

A törvény *hatálya* azt mutatja meg, hogy milyen körben kell a jogszabályt kötelező jelleggel alkalmazni. Általános értelemben a hatálynak három fajtáját különböztetjük meg: területi, személyi és időbeli hatályt.

A területi hatály arra ad választ, hogy hol kell alkalmazni az Sztv-t. Ezzel szemben a személyi hatály arra ad választ, kire, milyen személyekre vonatkoznak a törvény előírásai.

A törvény a területi és személyi hatály tekintetében főszabályként a területiség elvét fogadja el, mely szerint az állam joghatósága a saját területén elkövetett szabálysértésekre terjed ki, tekintet nélkül arra, hogy az eljárás alá vont személy milyen állampolgárságú. Ennek megfelelően az Sztv. területi hatálya alá a Magyar Köztársaság területén elkövetett szabálysértések tartoznak.

A területi elv mellett másodlagos elvként érvényesül az ún. honossági elv, amely szerint a joghatóság azokra a cselekményekre is kiterjed, melyeket az adott állam állampolgárai külföldön követnek el.

Az Sztv. értelmében annak személyi hatálya kiterjed azokra a magyar és nem magyar állampolgárookra egyaránt, akik szabálysértést követnek el, feltéve, hogy nemzetközi szerződés vagy a szabálysértést meghatározó jogszabály másként nem rendelkezik. A nemzetközi jog alapján kiváltságot és mentességet élvező személy szabálysértés miatti felelősségre vonására nemzetközi szerződés, illetőleg a viszonyosság az irányadó. A viszonyosság fennállása kérdésében az igazságügy miniszter nyilatkozatát kell alapul venni.

Az Sztv. időbeli hatályára szerint- a nulla poena sine lege elve alapján- a cselekményt az elkövetés idején hatályban lévő jogszabályok alapján kell elbírálni. Ha a szabálysértés elbírálásakor hatályban lévő új jogszabály szerint a cselekmény már nem minősül jogellenesnek, vagy enyhébben bírálendő el, akkor az új jogszabályt kell alkalmazni.

1.3. A szabálysértési felelősség

A szabálysértési felelősség szubjektív, amely azt jelenti, hogy fő szabályként mind a szándékos, mind pedig a gondatlan elkövetést büntetni rendeli a jogalkotó. Emellett azonban léteznek olyan tényállások is, amelyek esetében csak a szándékos elkövetés büntetendő.

A szubjektív felelősség elvéből következően szabálysértésért kizárólag csak természetes személy vonható felelősségre.

A szabálysértést elköveti az is, aki mást a szabálysértés elkövetésére szándékosan rábír (felbujtás), és aki másnak a szabálysértés elkövetéséhez szándékosan segítséget nyújt (bűnsegély). A jogszabály értelmében tehát a szabálysértés elkövetőjével azonos felelősséggel tartozik a felbujtó és a bűnsegéd is.

A felelősségre vonás tekintetében az Sztv. leszögezi, hogy szabálysértés miatt nem vonható felelősségre, aki a cselekmény elkövetésekor

- a tizennegyedik életévét nem töltötte be,
- a cselekményt
- az elmeműködésnek a beszámíthatóságot kizáró kóros állapotában,
- kényszer vagy fenyegetés hatása alatt,
- tévedésben,
- jogos védelemben
- vagy végszükségben követte el,
- illetve e törvényben meghatározott egyéb ok zárja ki a felelősségre vonást.

Nem vonható felelősségre az sem, aki a cselekményt a beszámíthatóságot korlátozó elmeállapotban követte el, ha nyilvánvaló, hogy ez a körülmény a cselekmény elkövetését befolyásolta.

A *beszámítási képesség* az az értelmi, akarati képesség, amely alkalmassá teszi a személyt arra, hogy a társadalmi követelményeknek megfelelően cselekedjék. A beszámítási képesség hiányának három változatát különböztethetjük meg:

- elmebetegség,
- gyengeelméjűség,
- tudatzavar.

Az *elmebetegség* az idegrendszer olyan tartósan kóros állapota, amely megváltoztatja a személyiség általánosan elfogadott, a társadalmi követelményeknek megfelelő viselkedését, értelem- és érzelevilágát.

A *gyengeelméjűség* az elmebetegséghez hasonlóan tartós, a születéstől kezdve létező értelmi-érzelmi fogyatékoság, amely elsősorban az adott személy szellemi képességeire gyakorol káros hatást.

A *tudatzavar* a fentiekkel ellentétben nem az egyén születéstől fogva fennálló, vagy később kialakuló betegsége, hanem a szellemi képességek átmeneti rendellenessége. A tudatzavar oka igen gyakran az alkoholfogyasztás, amely ugyancsak eredményezheti a beszámítási képesség hiányát vagy korlátozott voltát. Kiemelendő azonban, hogy a kóros elmeállapotra vonatkozó rendelkezés azonban nem alkalmazható annak a javára, aki a szabálysértést önhibájából eredő ittas vagy bódult állapotban követte el.

A *kényszer* olyan fizikai erőszak, amely közvetlen testi ráhatásban nyilvánul meg. Ezzel szemben a fenyegetés olyan súlyos hátrány kilátásba helyezése, amely alkalmas arra, hogy a megfenyegetett személyben komoly félelmet keltsen. Az a súlyos hátrány, amelyet a fenyegető kilátásba helyez, nem feltétlenül a megfenyegetett személyre irányul, hanem annak címzettje a megfenyegetett hozzátartozója vagy vele valamilyen szoros érzelmi kapcsolatban álló személy is lehet.

A bírói gyakorlat szerint a fenyegetés nemcsak kifejezett nyilatkozattal, hanem ráutaló magatartással, azaz szavak nélkül is megvalósítható.

A felelősséget kizáró okok közé sorolja a törvény a *tévedést* is, mégpedig abban az értelemben, ha a cselekményt az elkövető abban a téves feltevésben követi el, hogy magatartása nem jogellenes, és amennyiben erre a feltevésre alapos oka volt.

Speciális szabályok vonatkoznak -enyhébb felelősségi és szigorúbb eljárási szabályok -a fiataalkorú elkövetőkre, akik a cselekmény elkövetésekor a 14. évüket betöltötték, de a 18-at még nem.

Az Sztv. számos olyan fogalmat használ, amelyek definiálására nem kerül sor a törvényben. Ennek elsősorban az az oka, hogy a szabályozott jogviszony nagymértékben hasonlít a büntetőjogi jogviszonyokhoz, így a szabálysértési törvény által használt, de ott nem definiált fogalmak esetében (pl. szándékosság, gondatlanság...stb.) a Btk. definícióira utal vissza a jogalkotó, vagyis azok tartalmát a büntetőjogi dogmatika alapján kell meghatározni.

A Btk. Szerint a bűnösségnek két fő formája különböztethető meg: a szándékosság illetve a gondatlanság. Ezek újabb két esetre bontódnak, s így egy négyfokozatú skála jön létre: az egyenes szándékosság (*dolus directus*), eshetőleges szándékosság (*dolus eventualis*), tudatos gondatlanság (*luxuria*) és hanyagság (*negligencia*).

Egyenes szándékkal az követi el a cselekményt, aki látja magatartása következményeit és kívánja azokat.

Azt az esetet, amikor az elkövető előre látja magatartása következményeit és azokba belenyugszik, eshetőleges szándékosságnak nevezzük.

Tudatos gondatlanság esetén az elkövető pszichikuma és magatartása következményei közötti kapocs tovább lazul. A Btk. szerint gondatlanságból az követi el a bűncselekményt, aki előre látja magatartásának lehetséges következményeit, de könnyelműen bízik azok elmaradásában. Az elkövetői magatartásnak tehát számos eredménye lehet („lehetséges” következmények), amiből csak meghatározott esetek bírnak büntetőjogi jelentőséggel. Az akarati-érzelmi oldalon a büntetőjogilag értékelendő következményekhez való negatív érzelmi viszonyulás a jellemző: az elkövető abban bízik, hogy e következmények elmaradnak.

A bűnösség legenyhébb formája a hanyagság. Az elkövető tudatában ilyenkor magatartásának büntetőjogilag értékelhető következménye egyáltalán nem jelenik meg, vagyis ha az elkövető tettének következményeit azért nem látja előre, mert a tőle elvárható figyelmet vagy körültekintést elmulasztja.

Az Sztv. alapján *kísérlet* miatt akkor van helye felelősségre vonásnak, ha a szabálysértést meghatározó jogszabály így rendelkezik. A büntetőjogi dogmatika alapján kísérletről akkor beszélünk, ha az elkövető a cselekmény elkövetését megkezdi, de nem fejezi be.

A szabálysértések túlnyomó többsége - hasonlóan a bűncselekményekhez - hivatalból üldözendő, azonban egyes szabálysértések esetében a jogszabály úgy is rendelkezhet, hogy a szabálysértés elkövetője csak a sértett *magánindítványára* büntethető.

Sértettnek az, akinek a jogát vagy jogos érdekét a szabálysértés sérti vagy veszélyezteti.

Amennyiben magánindítvány előterjesztését írja elő a jogszabály. Ebben az esetben a magánindítvány előterjesztésére 30 nap áll rendelkezésre, amely attól a naptól számít, amikor a sértett az eljárás alá vont személy kilétéről tudomást szerzett. A 30 napos határidő elmulasztása jogvesztő, így jelen esetben igazolási kérelem előterjesztésének nincs helye. Ha a sértett korlátozottan cselekvőképese, a magánindítványt törvényes képviselője is, ha pedig

cselekvőképtelen, csak törvényes képviselője terjesztheti elő. Ez utóbbi esetekben az esetekben a magánindítvány előterjesztésére a gyámhatóság is jogosult.

Ha a magánindítvány előterjesztésére jogosult sértett meghal, a hozzátartozója jogosult a még nyitva álló határidő alatt a magánindítvány előterjesztésére.

Amennyiben az adott eljárás több személy ellen kezdeményezhető, a bármelyik személy ellen előterjesztett magánindítvány hatálya kiterjed a többi eljárás alá vont személyre is. A szabálysértési eljárásban a magánindítvány - ellentétben a Btk. szabályozásával - az érdemi határozat meghozataláig visszavonható. Amennyiben szabálysértés a cselekmény súlyára, az elkövetés körülményeire és az eljárás alá vont személyre tekintettel annyira jelentéktelen, hogy büntetés vagy intézkedés kiszabása szükségtelen, a hatóság a felelősségre vonást mellőzi.

1.4. A szabálysértés elévülése

A szabálysértési eljárásban nincs helye felelősségre vonásnak, ha a cselekmény elkövetése óta hat hónap eltelt. Ez azt jelenti, hogy a szabálysértés relatív elévülési ideje hat hónap. Az elévülés határidejének kezdő napja az a nap, amikor a szabálysértés tényállása megvalósul, kísérlet esetén pedig az a nap, amikor az azt megvalósító cselekmény véget ér.

Ha a szabálysértés jogellenes állapot előidézésével, illetve fenntartásával valósul meg, az elévülési határidő mindaddig nem kezdődik el, amíg ez az állapot fennáll. Abban az esetben azonban, amennyiben a szabálysértés köteleesség teljesítésének elmulasztása által valósul meg, az elévülési határidő az azt követő napon kezdődik, amikor az eljárás alá vont személy még jogszerűen eleget tehetett volna köteleességének.

Ha az elkövetéstől számított hat hónapon belül a cselekmény miatt büntetőeljárás indul, de a büntető ügyben eljáró hatóság, illetőleg a bíróság a szabálysértési eljárás lefolytatása céljából az ügyet átteszi a szabálysértési hatósághoz, az elévülés az áttételt elrendelő határozatnak a szabálysértési hatósághoz érkezése napjával újratekintődik.

A szabálysértés miatt az eljárás alá vont személlyel szemben a szabálysértési hatóság, fegyelmi hatóság, az ügyészség és a bíróság által fogyanatosított eljárási cselekmények az elévülést félbeszakítják. A félbeszakítás napjával az elévülési idő újratekintődik.

A cselekmény elkövetésétől számított két év elteltével nincs helye szabálysértési felelősségre vonásnak. Ezt a határidőt a szabálysértés elévülésének abszolút határidejének tekintjük.

A szabálysértés elévülését meg kell különböztetni a szabálysértési büntetés elévülésétől. Ez utóbbi esetben nem lehet végrehajtani az elzárást és a pénzbírságot, ha a határozat jogerőre emelkedésétől számított egy év eltelt. Az elévülési időbe nem számít bele az elzárás elhalasztására és a részletfizetésre engedélyezett idő. A végrehajtás iránt tett intézkedés az elévülést félbeszakítja. A határozat jogerőre emelkedésétől számított két év elteltével végrehajtásnak nincs helye.

Összefoglalás

A szabálysértés a büntetőjog és a közigazgatási jog kapcsolata

A mai szabálysértési jog gyökerei a XIX. századra nyúlnak vissza, amikor felerősödtek a bűncselekmények osztályozási kísérletei. A két felosztási lehetőség a dichotómia (büntett, kihágás) és a trichotómia (büntett, vétség, kihágás) közötti választásként jelent meg. A hazai jogfejlődésben mérföldkövet jelent az 1878. évi V törvény a büntettekről és vétségekről (Csemegi-kódex), valamint az ehhez kapcsolódó 1879. évi XL. törvény a kihágásokról (továbbiakban: Kbt).

1945 után rövid ideig a bűncselekményi trichotómia uralkodott, majd 1957 után a szabálysértéseket már nem a büntetőjog részének tekintették, hanem besorolták az államigazgatási jogba, melynek eredményeként megváltozott az eljárás hatósági fórumrendszere, illetve azok eljárási rendje.

A szabálysértési jog megújulásának korszakát az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok védelméről szóló európai Egyezményhez való csatlakozásunk szülte, melynek hatására 1999-ben elfogadásra került az 1999. évi LXIX. tv. a szabálysértésekről (továbbiakban Sztv.), mely 2000. március 1-jén lép hatályba. Végrehajtási rendelete a 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet, amely a szabálysértési különös rész tényállásainak túlnyomó többségét tartalmazza.

A szabálysértés fogalma, a törvény hatálya

Az Sztv. szerint a *szabálysértés az a jogellenes, tevésben vagy mulasztásban megnyilvánuló cselekmény, melyet törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet szabálysértéssé nyilvánít*, vagy önkormányzati rendelet szabálysértéssé nyilvánít.

A törvény hatálya

A törvény a területi és személyi hatály tekintetében főszabályként a területiség elvét fogadja el, mely szerint az állam joghatósága a saját területén elkövetett szabálysértésekre terjed ki.

Az Sztv. személyi hatálya kiterjed azokra a magyar és nem magyar állampolgárokra egyaránt, akik szabálysértést követnek el.

Az Sztv. időbeli hatályára szerint- a nulla poena sine lege elve alapján- a cselekményt az elkövetés idején hatályban lévő jogszabályok alapján kell elbírálni. Ha a szabálysértés elbíráláskor hatályban lévő új jogszabály szerint a cselekmény már nem minősül jogellenesnek, vagy enyhébben bírálendő el, akkor az új jogszabályt kell alkalmazni.

A szabálysértési felelősség

A szabálysértési felelősség szubjektív, amely azt jelenti, hogy mind a szándékos, mind pedig a gondatlan elkövetést büntetni rendeli a jogalkotó, illetve hogy szabálysértésért kizárólag csak természetes személy vonható felelősségre.

A felelősségre vonás tekintetében az Sztv. leszögezi, hogy szabálysértés miatt nem vonható felelősségre, aki a cselekmény elkövetésekor

- a tizennegyedik életévét nem töltötte be,

- a cselekményt
- az elmeműködésnek a beszámíthatóságot kizáró kóros állapotában,
- kényszer vagy fenyegetés hatása alatt,
- tévedésben,
- jogos védelemben
- vagy végszükségben követte el,
- illetve e törvényben meghatározott egyéb ok zárja ki a felelősségre vonást.
- A szabálysértés elévülése
- A szabálysértési eljárásban nincs helye felelősségre vonásnak, ha a cselekmény elkövetése óta hat hónap eltelt.

A cselekmény elkövetésétől számított két év elteltével nincs helye szabálysértési felelősségre vonásnak. Ezt a határidőt a szabálysértés elévülésének abszolút határidejének tekintjük.

Ellenőrző kérdések

Mit tud a Kbt-ról?

Milyen kapcsolatban áll a közigazgatási és a szabálysértési jog?

Milyen jogforrások szabályozzák a szabálysértések jogát?

Melyek a szabálysértés definíciójának elemei?

Mit jelent a szándékos elkövetés?

Mit jelent a beszámítási képesség?

Mennyi az elévülés abszolút határideje?

A szabálysértések miatt alkalmazható jogkövetkezmények

Jelen fejezetünkben a szabálysértések elkövetőivel szemben alkalmazható szankciórendszer kerül bemutatásra, az egyes büntetések és intézkedések szabályainak bemutatása által. Emellett kitérünk a büntetés-kiszabásra vonatkozó rendelkezésekre, illetve az adatkezelési szabályokra is.

Az Sztv-ben a szabálysértés miatt különböző büntetések, illetve a büntetések mellett, illetve helyett intézkedések alkalmazhatók az alábbiak szerint.

Az alkalmazható büntetési formák:

elzárás

pénzbírság.

A büntetések mellett, illetve helyett alkalmazható intézkedések:

a járművezetéstől eltiltás,

az elkobzás,

figyelmeztetés,

kitiltás.

A szabálysértések esetén alkalmazható büntetések

Az elzárás

A büntetésként kiszabható elzárás a személyi szabadságot, mint alapvető alapjogot korlátozza, ezért az elzárás, mint szabálysértési szankció csak kivételes esetben, a törvényben meghatározott garanciák érvényesülnek:

kizárólag törvény állapíthatja meg az elzárással sújtható szabálysértések körét,

minden esetben vagylagosan alkalmazható,

tartama halmazat esetében sem lépheti túl a kilencven napot,

elbírálása bírósági hatáskörbe tartozik, és tárgyalásos eljárásban szabható ki.

Az elzárás legrövidebb időtartama 1 nap, leghosszabb időtartama 60 nap. Amennyiben az eljárás alá vont személyt ugyanabban az eljárásban több elzárással is sújtható szabálysértés miatt vonják felelősségre, vagyis halmazati elkövetésről van szó, az elzárás leghosszabb tartama kilencven nap. Ennél hosszabb elzárást egy eljárásban nem lehet kiszabni. Ebben az esetben az elzárás tartamába a szabálysértési őrizet teljes idejét, valamint a négy órát meghaladó előállítás idejét be kell számítani.

Az Sztv. meghatározza azokat az eseteket, amelyek fennállása esetén az elzárás nem alkalmazható. Ezek többnyire méltányolható személyi, családi, illetve egészségügyi körülmények, melyek esetében a végrehajtás részben a büntetés-végrehajtás rendjét veszélyeztetné, részben a büntetés céljával ellentétes, aránytalanul súlyos hátrányt jelentene az eljárás alá vont személyre, illetve hozzátartozójára.

Az Sztv. szerint nincs helye elzárásnak, ha

- az eljárás alá vont személy fiataalkorú,
- a terhesség negyedik hónapját elérő nő,
- tizenhat éves korát be nem töltött gyermekét egyedül nevelő szülő,
- vagy olyan személy, aki fogyatékos vagy folyamatos ápolást igénylő hozzátartozójáról egyedül gondoskodik.
- ugyancsak nincs helye elzárásbüntetés alkalmazásának, ha az eljárás alá vont személy kórházi fekvőbeteg-ellátásban részesül, illetőleg kórházi kezelése válik szükségessé, valamint a jogszabályban [1998. évi XXIV törvény 4. § a) pont] meghatározott fogyatékos személy esetében.

A pénzbírság

A pénzbírság a szabálysértési jog általános büntetési neme, olyan vagyoni hátrány, melyet az eljárás alá vont személynek kiszabása esetén az állam javára kell megfizetnie. A pénzbírságot általános szabálysértési büntetésnek tekintjük, mivel valamennyi szabálysértési tényállás tartalmazza.

A pénzbírság generális minimumának (minimális mértéké) összege ezer forint, (legmagasabb összege) generális maximuma százötvenezer forint. Az önkormányzati rendelet harmincezer forintban állapíthatja meg a pénzbírság legmagasabb összegét.

A büntetés kiszabása esetén a törvény széles mérlegelési kereteket ad a jogalkalmazó számára, amely alapján a hatóság az eset összes körülményeinek értékelése alapján a tette és az egyénre szabottan állapíthatja meg a büntetés mértékét.

A pénzbírságot meg nem fizetés esetén a közigazgatási végrehajtás szabályai szerint, egyes esetekben pedig adók módjára kell behajtani. Amennyiben az ilyen jellegű végrehajtás nem vezet eredményre, akkor a pénzbírságot közérdekű munkára vagy elzárásra kell átváltoztatni. Az Sztv. értelmében fiataalkorúra csak akkor lehet pénzbírságot kiszabni, ha önálló jövedelme vagy megfelelő vagyona van. Amennyiben önálló elzárásbüntetés alkalmazásának nincs helye, tilos átváltoztatni a pénzbírságot elzárásra, de fiataalkorút közmunka végzésére lehet kötelezni.

Az átváltoztatás során egy napi elzárásra ezer forinttól háromezer forintig terjedő összeget kell számolni. Hasonlóképpen átváltási szabályként értelmezhető az Sztv.-ben, hogy a pénzbírságot helyettesítő elzárás egy napnál rövidebb és hatvan napnál hosszabb nem lehet. A pénzbírságot kiszabó határozatban dönteni kell arról is, hogy a bírságot milyen tartamú elzárásra kell átváltoztatni. Ezt úgy kell megállapítani, hogy a bírság összege maradék nélkül osztható legyen az elzárási napok számával. Egy nap közérdekű munkának ötezer forint felel meg.

A helyszíni bírság

A helyszíni bírság a pénzbírság speciális fajtájának tekinthető, mivel annak kiszabását nem előzi meg szabálysértési eljárás, hanem a szabálysértés elkövetésekor tetten ért elkövető ellen az eljáró hatóság azonnal pénzbírságot szab ki. A helyszíni bírság ennek megfelelően alacsonyabb összegű: ötszáz forinttól tízezer forintig terjedhet.

A törvény a helyszíni bírság tekintetében lehetővé teszi a befizetés elmaradása esetén az elzárásra történő átváltoztatást, kizárja a helyszíni készpénzfizetést.

Érdemes azonban leszögezni, hogy helyszíni bírság kiszabására jogosult

- a rendőrség,
- a határőrség,
- a vám- és pénzügyőrség,
- a hivatásos tűzoltóság,
- a helyi önkormányzat képviselő-testülete hivatalának erre felhatalmazott ügyintézője,
- a felügyelet részéről eljáró személy,
- a természetvédelmi őr, az önkormányzati természetvédelmi őr,
- a természetvédelmi hatóság részéről eljáró és erre felhatalmazott személy,
- a közterület-felügyelő,
- a növény-egészségügyi és talajvédelmi állomás,
- az állat-egészségügyi és élelmiszer-ellenőrző állomás,
- valamint a hatósági minőség-ellenőrző szervek erre feljogosított dolgozója,
- a közlekedési felügyelet ellenőre és
- a szabálysértési hatóságok rendszerében ún. felügyeleti szervek erre feljogosított dolgozói.

Amennyiben az elkövető a helyszíni bírság kiszabását tudomásul veszi, a bírságolás ellen jogorvoslatnak helye nincs. Ebben az esetben az elkövető által tudomásul vett helyszíni bírságot az elkövető csekken fizetheti be, vagyis effektíve az egykori helyszíni bírság elveszítette helyszíni jellegét, tekintettel arra, hogy az készpénzben nem róható le.

Amennyiben a tudomásul vett helyszíni bírság befizetését a fizetésre kötelezett elmulasztja, azt az általános szabályok szerint kell behajtani.

Abban az esetben, ha a helyszíni bírságot az elkövető nem veszi tudomásul, a szabálysértési eljárást az általános szabályok szerint kell lefolytatni.

Az elzárás és a pénzbírság elévülése

Az Sztv. szerint nem lehet végrehajtani az elzárást és a pénzbírságot, ha a határozat jogerőre emelkedésétől számítva egy év eltelt. Ilyenkor az elévülési időbe nem számít be az elzárás elhalasztására, illetve a pénzbírság esetében a halasztásra és a részletfizetésre engedélyezett idő.

Az elévülés félbeszakadása kacsán a törvény deklarálja, hogy az elévülést félbeszakítja az elzárás, illetőleg a pénzbírság végrehajtása iránt tett intézkedés. A félbeszakítás napjával az elévülés határideje újrakezdődik.

A határozat jogerőre emelkedésétől számított két év elteltével azonban végrehajtásnak nincs helye.

2. A szabálysértések esetén alkalmazandó intézkedések

2.1. A járművezetéstől eltiltás

A járművezetéstől eltiltás alkalmazására abban az esetben kerülhet sor, ha a szabálysértési tényállást szabályozó jogszabály azt kifejezetten lehetővé teszi. A járművezetéstől eltiltás általában olyan szabálysértéseknél alkalmazható pénzbírság mellett vagy önálló intézkedésként, amelyeket engedélyhez kötött járművezetés szabályainak megszegésével követtek el. Ennek a szankciónak az időtartama egy hónaptól egy évig terjedhet. Speciális esetekben arra is sor kerülhet, hogy az eltiltást az alkalmazó hatóság meghatározott járműkategóriára és járműfajtára szabja ki. Amennyiben az eljárás következtében alkalmazásra kerül a járművezetéstől való eltiltás, valamint a vezetői engedély bevonásra kerül, annak visszaadását a hatóság külön jogszabályban meghatározott feltételekhez kötheti.

2.2. Az elkobzás

Az elkobzás önállóan és a pénzbírság mellett alkalmazható intézkedés. Az elkobzás önállóan és akkor is alkalmazható, ha az eljárás alá vont személy nem vonható felelősségre, illetve a hatóság mellőzte a felelősségre vonást.

Az elkobzás alkalmazásával az elkobzott dolog tulajdonjoga az államra száll. Nagy Marianna szerint az elkobzás járulékos jellegű, kettős rendeltetésű intézkedés, amely lehet védelmi és büntető jellegű:

A védelmi jelleg nyilvánul meg abban az esetben, ha az elkobzás tárgya az elkövetés eszköze vagy eredménye, vagy egyébként is a közbiztonságra veszélyes. Az elkobzás büntető célú alkalmazására általában akkor kerül sor, ha az eljárás alá vont személy az elkövetett jogsértés következtében valamilyen vagyoni előnyhöz, ellenszolgáltatáshoz jut, illetve ha bármilyen módon gazdagodik.

Az elkobzás tárgya kizárólag valamilyen dolog lehet, így az elkobzandó dolog értékének megfizetésére az eljárás alá vont személy nem kötelezhető.

El kell kobozni azt a dolgot,

- amelyet a szabálysértés elkövetéséhez eszközül használtak, ha az eljárás alá vont személy tulajdona vagy egyébként is, ha birtoklása a közbiztonságot veszélyeztet;
- amely a szabálysértés útján jött létre;
- amelyet az eljárás alá vont személy a szabálysértés elkövetéséért a tulajdonostól vagy annak hozzájárulásával mástól kapott.
- amelyre nézve a szabálysértést elkövették, amennyiben a szabálysértést meghatározó jogszabály az elkobzást kötelezővé teszi.

Ezzel szemben el lehet kobozni azt a dolgot, amelyre nézve a szabálysértést elkövették, amennyiben a szabálysértést meghatározó jogszabály az elkobzást lehetővé teszi.

A törvény értelmében az eljárás alá vont személy tulajdonában lévő dolog elkobzása kivételesen mellőzhető, ha a dolgot a szabálysértés elkövetéséhez eszközül használták, és

annak elkobzása a szabálysértés súlyával arányban nem álló, méltánytalan hátrányt jelentene az eljárás alá vont személy számára.

Hasonlóképpen nincs helye elkobzás elrendelésének, ha a cselekmény elkövetése óta két év eltelt, kivéve, ha az elkobzás tárgyának birtoklása jogellenes.

2.3. A figyelmeztetés

A figyelmeztetés a legenyhébb szabálysértési intézkedési forma. Az Sztv. szerint a büntetés helyett figyelmeztetés alkalmazható, ha a szabálysértés az elkövetés körülményeire tekintettel csekély súlyú és az eljárás alá vont személy személyi körülményeire is figyelemmel ettől az intézkedéstől kellő visszatartó hatás várható.

2.4. Kitiltás

A szabálysértési hatóság a büntetés alkalmazása mellett vagy önálló intézkedésként az eljárás alá vont személyt a sportrendezvényen való részvétellel összefüggő szabálysértés miatt kitilthatja a sportrendezvényről, illetve sportlétesítményből. A kitiltás legrövidebb időtartama hat hónap, leghosszabb időtartama pedig két év.

2.5. A büntetéskiszabás, adatkezelés

A büntetés kiszabásánál a büntetőjogban megismert tettarányosság elve érvényesül, amely azt jelenti, hogy a szabálysértés alkalmával alkalmazott büntetésnek az elkövetett cselekmény súlyához kell igazodnia, és az eljárás alá vont személy körülményeit annyiban kell figyelembe venni, amennyiben azok az eljáró hatóság vagy a bíróság rendelkezésére álló adatokból kitűnnek. Az eljárás alá vont személy körülményeire vonatkozóan nem kell külön bizonyítást lefolytatni az eljárás alá vont személy körülményeire vonatkozóan.

Halmazatról beszélünk akkor, ha az eljárás alá vont személy egy vagy több cselekménnyel egyszerre több szabálysértést valósít meg, és ezeket egy eljárásban bírálják el. A büntetéskiszabás fő szabálya a törvény szerint az ún. mérsékelt kumuláció elvén alapul: a legsúlyosabb szabálysértésre megállapított büntetés felső határa a felével emelhető, de nem érheti el az egyes cselekményekre megállapított felső határok összegét. A halmazati büntetés egyetlen büntetésnek számít.

Ha az eljárás alá vont személyt ugyanabban az eljárásban több elzárással sújtható szabálysértés miatt vonják felelősségre, az elzárás leghosszabb tartama kilencven nap.

Amennyiben az eljárás alá vont személyt ugyanazon szabálysértési hatóság előtt, ugyanabban az eljárásban több szabálysértés miatt vonják felelősségre, a legsúlyosabb szabálysértésre megállapított pénzbírság felső határa a felével emelhető, de nem érheti el az egyes szabálysértésekre megállapított pénzbírság felső határának együttes összegét.

Az *adatkezelési* szabályok vonatkozásában deklarálja az Sztv., hogy a szabálysértési hatóság nyilvántartja az általa szabálysértés miatt felelősségre vont elkövetők természetes személyazonosító adatait, lakcímét, az elkövetett szabálysértést, az alkalmazott büntetést vagy intézkedést és az ügy számát, a büntetés vagy intézkedés végrehajthatóságának megszűnéséig, de legalább a határozat jogerőre emelkedésétől számított két évig.

A szabálysértési hatóság szerinti nyilvántartásból adat csak annak a hatóságnak szolgáltatható ki, amely jogszabály alapján jogosult a szabálysértési eljárással összefüggő adatok kezelésére.

Speciális szabályként leszögezi a törvény, hogy a kitiltás hatálya alatt az érintett sportrendezvény szervezője részére a fent említett adatok közül az eljárás alá vont személy neve, anyja neve, születési ideje kérelemre kiadható.

Összefoglalás

A szabálysértések miatt alkalmazható jogkövetkezmények

Az alkalmazható büntetési formák:

- az elzárás
- pénzbírság.

A büntetések mellett, illetve helyett alkalmazható intézkedések:
a járművezetéstől eltiltás,

- az elkobzás,
- figyelmeztetés,
- kitiltás.

Az elzárás

A büntetésként kiszabható elzárás akkor alkalmazható, ha érvényesülnek a törvényi garanciák, mégpedig, ha

- kizárólag törvény állapíthatja meg az elzárással sújtható szabálysértések körét,
- minden esetben vagylagosan alkalmazható,
- tartama halmazat esetében sem lépheti túl a kilencven napot,
- elbírálása bírósági hatáskörbe tartozik, és tárgyalásos eljárásban szabható ki.

Az elzárás legrövidebb időtartama 1 nap, leghosszabb időtartama 60 nap.

Az Sztv. szerint nincs helye elzárásnak, ha

- az eljárás alá vont személy fiatakorú,
- a terhesség negyedik hónapját elérő nő,
- tizenhat éves korát be nem töltött gyermekét egyedül nevelő szülő,
- vagy olyan személy, aki fogyatékos vagy folyamatos ápolást igénylő hozzátartozójáról egyedül gondoskodik.
- ugyancsak nincs helye elzárásbüntetés alkalmazásának, ha az eljárás alá vont személy kórházi fekvőbeteg-ellátásban részesül, illetőleg kórházi kezelése válik szükségessé, valamint a jogszabályban [1998. évi XXIV törvény 4. § a) pont] meghatározott fogyatékos személy esetében.

A pénzbírság

A pénzbírság vagyoni hátrány, melyet az eljárás alá vont személynek kiszabása esetén az állam javára kell megfizetnie. A pénzbírság minimumának összege ezer forint, maximuma százötvenezer forint. Az önkormányzati rendelet harmincezer forintban állapíthatja meg a pénzbírság legmagasabb összegét.

Az átváltoztatás során egy napi elzárásra ezer forinttól háromezer forintig terjedő összeget kell számolni. Hasonlóképpen átváltási szabályként értelmezhető az Sztv-ben, hogy a pénzbírságot helyettesítő elzárás egy napnál rövidebb és hatvan napnál hosszabb nem lehet. A helyszíni bírság a pénzbírság speciális fajtájának tekinthető, mivel annak kiszabását nem előzi meg szabálysértési eljárás, hanem a szabálysértés elkövetésekor tetten ért elkövető ellen az eljáró hatóság szabja ki..

Az Sztv. szerint nem lehet végrehajtani az elzárást és a pénzbírságot, ha a határozat jogerőre emelkedésétől számítva egy év eltelt. Ilyenkor az elévülési időbe nem számít be az elzárás elhalasztására, illetve a pénzbírság esetében a halasztásra és a részletfizetésre engedélyezett idő.

A szabálysértések esetén alkalmazandó intézkedések

A járművezetéstől eltiltás

A járművezetéstől eltiltás alkalmazására abban az esetben kerülhet sor, ha a szabálysértési tényállást szabályozó jogszabály azt kifejezetten lehetővé teszi

Az elkobzás

Az elkobzás önállóan és a pénzbírság mellett alkalmazható intézkedés. Az elkobzás önállóan és akkor is alkalmazható, ha az eljárás alá vont személy nem vonható felelősségre, illetve a hatóság mellőzte a felelősségre vonást.

Az elkobzás alkalmazásával az elkobzott dolog tulajdonjoga az államra száll.

El kell kobozni azt a dolgot,

- amelyet a szabálysértés elkövetéséhez eszközül használtak, ha az eljárás alá vont személy tulajdona vagy egyébként is, ha birtoklása a közbiztonságot veszélyezteti;
- amely a szabálysértés útján jött létre;
- amelyet az eljárás alá vont személy a szabálysértés elkövetéséért a tulajdonostól vagy annak hozzájárulásával mástól kapott.
- amelyre nézve a szabálysértést elkövették, amennyiben a szabálysértést meghatározó jogszabály az elkobzást kötelezővé teszi.

Ezzel szemben el lehet kobozni azt a dolgot, amelyre nézve a szabálysértést elkövették, amennyiben a szabálysértést meghatározó jogszabály az elkobzást lehetővé teszi.

A figyelmeztetés

A figyelmeztetés a legenyhébb szabálysértési intézkedési forma.

Kitiltás

A szabálysértési hatóság a büntetés alkalmazása mellett vagy önálló intézkedésként az eljárás alá vont személyt a sportrendezvényen való részvétellel összefüggő szabálysértés miatt kitilthatja a sportrendezvényről, illetve sportlétesítményből.

A kitiltás legrövidebb időtartama hat hónap, leghosszabb időtartama pedig két év.

A bünteteskiszabás, adatkezelés

A büntetés kiszabásánál a büntetőjogban megismert tettarányosság elve érvényesül, amely azt jelenti, hogy a szabálysértés alkalmával alkalmazott büntetésnek az elkövetett cselekmény súlyához kell igazodnia, és az eljárás alá vont személy körülményeit annyiban kell figyelembe venni, amennyiben azok az eljáró hatóság vagy a bíróság rendelkezésére álló adatokból kitűnnek. Halmazatról beszélünk akkor, ha az eljárás alá vont személy egy vagy több cselekménnyel egyszerre több szabálysértést valósít meg, és ezeket egy eljárásban bírálják el.

Ha az eljárás alá vont személyt ugyanabban az eljárásban több elzárással sújtható szabálysértés miatt vonják felelősségre, az elzárás leghosszabb tartama kilencven nap.

Az adatkezelési szabályok vonatkozásában deklarálja az Sztv., hogy a szabálysértési hatóság nyilvántartja az általa szabálysértés miatt felelősségre vont elkövetők természetes személyazonosító adatait, lakcímét, az elkövetett szabálysértést, az alkalmazott büntetést vagy intézkedést és az ügy számát, a büntetés vagy intézkedés végrehajthatóságának megszűnéséig, de legalább a határozat jogerőre emelkedésétől számított két évig.

Ellenőrző kérdések

Ismertesse a szabálysértés elkövetése esetén alkalmazható intézkedések fajtáit!

Ismertesse az elzárás szabályait!

Ismertesse a járművezetéstől eltiltás szabályait!

Milyen esetben alkalmazható helyszíni bírságolás?

Mit jelent a szabálysértési halmazat?

3. A szabálysértési eljárási jog

A szabálysértésekkel foglalkozó fejezetünk legterjedelmesebb része a szabálysértési eljárásjog. A szabálysértési eljárás a Ket-kez hasonlóan egy három szakaszos eljárásnak tekinthető, hiszen áll egy alapeljárásból, egy jogorvoslati, majd pedig egy végrehajtási szakaszból. A továbbiakban valamennyi eljárási szakasz legfontosabb intézményeinek bemutatására kerül sor.

3.1. A szabálysértési eljárások során eljáró hatóságok, a hatáskör és az illetékesség

A szabálysértési eljárás során fő szabályként az alábbi hatóságok jogosultak eljárni:

- a jegyző
- a rendőrség
- vámhatóság
- határvámhivatal.

Az Sztv. szerint a szabálysértés miatt - ha a szabálysértést meghatározó jogszabály másként nem rendelkezik - a községi, városi, megyei jogú városi, fővárosi kerületi jegyző jár el.

Ha az eljárás alá vont személlyel szemben a jegyző hatáskörébe tartozó szabálysértésen kívül más szabálysértés miatt is eljárás indul, a jegyző - a közlekedésrendészeti és a vámszabálysértések kivételével - az egyébként hatáskörébe nem tartozó szabálysértés miatt is eljárhat.

A rendőrség hatáskörébe utalt szabálysértések miatt a rendőrkapitányságok vagy az egyes feladatok ellátására létrehozott rendőri szervek járnak el.

Pénzügyi szabálysértés miatt a megye székhelyén működő vámhivatal, Pest megyében a Budakörnyéki Vámhivatal, a fővárosban a Vám- és Pénzügyőrség Fővárosi Szabálysértési Hivatala jár el.

Nem magyar állampolgár, valamint ismeretlen elkövető által az országhatár átlépésekor elkövetett, vagy ott felderített vámszabálysértés miatt a határvámhivatal jár el.

A fent említett hatóságokon kívül a jogszabályban hatáskörükbe utalt szabálysértési ügyekben a szabálysértési hatóság jogkörét gyakorolják

- a határőrség;
- az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat városi, megyei, fővárosi kerületi, repülőtéri intézetei;
- a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség, illetve a Megyei (Fővárosi) Közigazgatási Hivatal fogyasztóvédelmi felügyelőségei;
- a bányakapitányságok, illetve különösen jelentős ügyben a Magyar Bányászati Hivatal;
- a megyei (fővárosi) munkabiztonsági és munkaügyi felügyelő, a munkaügyi felügyelő;
- a Hírközlési Főfelügyelet területi szervei;
- a nemzeti park igazgatóságok;
- a Szerencsejáték Felügyelet;

- az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont.

A fent említett szabálysértési hatóságok határozata ellen a jogszabály jogorvoslatként az ún. kifogást intézményesíti. Az Sztv. értelmében a szabálysértési hatóság határozata ellen benyújtott kifogást a helyi bíróság (a városi és kerületi bíróság) bírálja el.

Speciális szabályként deklarálja a törvény, hogy az elzárással is sújtható szabálysértés miatt első fokon mindig a helyi bíróság jár el. Ebben az esetben az elsőfokú bíróság határozata ellen benyújtott fellebbezést másodfokon a megyei bíróság bírálja el.

Az első fokon eljáró hatóság mellett a szabálysértési eljárás résztvevője lehet annak felettes szerve is, amikor irányítási jogköre ellátása érdekében meghatározott, a hatóság által lefolytatott szabálysértési eljárással kapcsolatos tevékenységet folytatnak, így:

- a szabálysértési hatóságtól tájékoztatást, iratokat, adatgyűjtést, egyéb információkat kérhet,
- törvényességi ellenőrzést tarthat,
- az ellenőrzés eredményeként felhívhatja a szabálysértési hatóság vezetőjének figyelmét a jogszabálysértésre,
- ha az érdemi határozat törvényessége aggályos, ezt az illetékes ügyészségnek jelezhetik.

Az illetékesség szabályai vonatkozásában a törvény általános illetékességi szabályként úgy rendelkezik, hogy az eljárás lefolytatására az eljárás alá vont személy lakóhelye szerinti szabálysértési hatóság illetékes.

Speciális illetékességi szabályként az Sztv. leszögezi, hogy

- ha az eljárás gyorsabb és eredményesebb lefolytatása indokolja, szabálysértési ügyben az eljárás alá vont személy tartózkodási helye, munkahelye, szolgálati helye, az elkövetés helye, továbbá a cselekmény felderítésének helye szerint illetékes szabálysértési hatóság is eljárhat,
- amennyiben több eljárás alá vont személy van, és különböző helyeken laknak, bármelyikük lakóhelye szerint illetékes szabálysértési hatóság járhat el,
- a szabálysértési hatóság felügyeletét ellátó miniszter elrendelheti, hogy egyes szabálysértések miatt a főváros, illetőleg a megyei jogú város egész területén, illetve meghatározott részén egyetlen szabálysértési hatóság járjon el,
- a nemzeti park igazgatóság illetékességét az elkövetés helye alapozza meg. Amennyiben a szabálysértés az elkövetés helye nem állapítható meg, vagy az elkövetés több igazgatóság illetékességi területén történt, a Duna-Ipoly Nemzeti Park Igazgatóság jár el.

Illetékességi összeütközés esetén, vagyis ha vitás, hogy a több szabálysértési hatóság közül melyik köteles eljárni, az eljáró szabálysértési hatóságot közvetlen közös felettes szervük, ennek hiányában pedig a felügyeletüket ellátó miniszter jelöli ki.

3.2. A kizárás szabályai

A szabálysértési ügyben a hatóság tagjaként nem járhat el:

- aki az ügyben mint eljárás alá vont személy vagy védő, továbbá mint sértett, feljelentő vagy ezek képviselője, továbbá ezek hozzátartozója vesz vagy vett részt,
- aki az ügyben mint tanú vagy szakértő vesz vagy vett részt,

- akitől az ügy elfogulatlan megítélése egyéb okból nem várható.

Hasonlóképpen nem járhat el az ügyben az a szabálysértési hatóság, melynek vezetőjével szemben valamely kizárási ok áll fenn.

Nem kizárási ok, ha a szabálysértési hatóság tagja a hivatali hatáskörében tudomására jutott szabálysértés miatt tesz feljelentést.

A szabálysértési hatóságnak az a tagja, aki a kizárási okot maga jelentette be, bejelentésének elbírálásáig az ügyben nem járhat el.

A kizárásról hivatalból, vagy az eljáró személy, az eljárás alá vont személy, illetőleg a sértett bejelentésére a kifogásolt személy közvetlen felettese dönt, s egyúttal kijelöli a továbbiakban eljáró személyt is.

3.3. A szabálysértési eljárásban részt vevő személyek

3.3.1. Az eljárás alá vont személy

Az Sztv. alkalmazásában eljárás alá vont személy az, akivel szemben a szabálysértési eljárást lefolytatják. Az eljárási garanciák tekintetében leszögezi a törvény, hogy az eljárás alá vont személy

- jogosult megismerni, hogy milyen cselekmény miatt és milyen tények és bizonyítékok alapján folyik ellene szabálysértési eljárás,
- az eljárás valamennyi szakaszában az eljárás résztvevőihöz kérdést intézhet, észrevételeket, indítványokat tehet, a szabálysértési hatóságtól, az ügyésztől és a bíróságtól felvilágosítást kérhet,
- az ügy iratait az eljárás bármely szakaszában megtekintheti, azokról másolatot kérhet, illetve készíthet.

3.3.2. A védő

Védő lehet a szabálysértési eljárás bármely szakaszában:

- meghatalmazás, illetőleg kirendelés alapján az ügyvéd, továbbá az eljárás alá vont személy nagykorú hozzátartozója;
- az eljárás alá vont személy törvényes képviselője.

Védőt az eljárás alá vont személy, törvényes képviselője, továbbá nagykorú hozzátartozója hatalmazhat meg. Amennyiben több eljárás alá vont személy vesz részt az eljárásban, érdekükben ugyanaz a védő csak akkor járhat el, ha az eljárás alá vont személyek érdekei nem ellentétesek.

Nem lehet védő

- a sértett, a sértett hozzátartozója és képviselője;
- aki az ügyben mint a szabálysértési hatóság tagja, ügyész vagy bíró járt el;
- aki az ügyben tanúként, szakértőként vagy tolmácsként vesz vagy vett részt.

3.3.3. A sértett

Mint ahogyan arról már szó esett, sértett az, akinek jogát vagy jogos érdekét a szabálysértés sértette vagy veszélyeztette.

A sértett

- az eljárás során az őt érintő iratokat megtekintheti, azokról másolatot kérhet, illetőleg készíthet,
- az eljárás minden szakaszában észrevételt, indítványt tehet, jogairól és kötelességeiről az eljáró hatóságtól felvilágosítást kérhet,
- az eljárás alá vont személlyel szemben a szabálysértés folytán keletkezett kárának megtérítését kérheti.

A sértett fentiekben említett jogait képviselője útján is gyakorolhatja.

3.4. Bizonyítás a szabálysértési eljárásban

A szabálysértési eljárás során a szabálysértési hatóság és a bíróság az ügy megítélése szempontjából lényeges körülményeket köteles tisztázni. Amennyiben a rendelkezésre álló adatok az érdemi döntés meghozatalához nem elegendőek, a tényállás tisztázása érdekében bizonyítást folytat le. A szabálysértési eljárásban szabadon felhasználható minden olyan bizonyítási eszköz, amely a tényállás megállapítására alkalmas lehet. Ebből következik, hogy a szabálysértés a szabad bizonyítás elvét követi. Ezt támasztja alá a bizonyítékok példálózó felsorolása is, amikor az Sztv. úgy rendelkezik, hogy bizonyítás eszközei különösen:

- a tanúvallomás,
- a szakvélemény,
- a tárgyi bizonyítási eszköz,
- az okirat,
- a szemle és
- az elkövető vallomása.

A szabálysértési eljárásban bizonyítékként felhasználhatóak azok a bizonyítási eszközök is, melyeket az arra feljogosított hatóságok törvényes eljárásuk keretében szereztek meg.

A bizonyítási teher vonatkozásában a törvény úgy rendelkezik, hogy az eljárás alá vont személy nem kötelezhető ártatlanságának bizonyítására, hiszen az elkövető felelősségének bizonyítása a szabálysértési hatóságot, illetőleg a bíróságot terheli.

A bizonyítás során kiemelendő, hogy a köztudomású tényeket, továbbá azokat a tényeket, melyekről a szabálysértési hatóságnak, illetőleg a bíróságnak hivatalos tudomása van, nem kell bizonyítani.

3.4.1. A tanúvallomás

Tanúként az hallgatható meg, akinek olyan tényről van tudomása, amelynek a szabálysértési ügy szempontjából jelentősége van.

A tanú idézésre köteles megjelenni és - ha a törvény nem tesz kivételt - vallomást tenni. A tanú meghallgatása egyenként, rendszerint az eljárás alá vont személy jelenlétében történik. A meghallgatást megelőzően meg kell állapítani - személyazonosító igazolványa, ennek hiányában egyéb személyazonosságot igazoló igazolványa, illetőleg nyilatkozata alapján - a tanú személyazonosságát (nevét, születési idejét és helyét, anyja nevét), lakóhelyét, személyazonosító okmányának számát, valamint - amennyiben ennek a tényállás tisztázása szempontjából jelentősége van - foglalkozását, illetőleg munkahelyét. Ezekre a kérdésekre a tanú akkor is köteles válaszolni, ha a vallomástételt egyébként megtagadhatja.

Az adatfelvételt követően tisztázni kell, hogy nincs-e a tanú vallomástételének akadálya. Amennyiben a tanú vallomástételének nincs akadálya, őt a vallomás megkezdése előtt figyelmeztetni kell a hamis tanúzás következményeire.

A tizennegyedik életévét meg nem haladott személyt csak akkor lehet tanúként kihallgatni, ha a vallomásától várható bizonyíték mással nem pótolható.

A tanú meghallgatása során hozzá kérdések intézhetők, és módot kell számára adni arra, hogy vallomását összefüggően adja elő.

A Ket-hez hasonlóan az Sztv. is lehetővé teszi a tanú iratainak zártan kezelését, amikor úgy rendelkezik, hogy a szabálysértési hatóság, illetőleg a bíróság a tanú kérelmére vagy hivatalból elrendelheti, hogy a tanú személyi adatait - nevéen kívül - az ügy iratainál elkülönítve zártan kezeljék. Ebben az esetben az ügy egyéb irataiban a tanú zártan kezelt személyi adatait csak a szabálysértési hatóságnak az ügyben eljáró tagja, az ügyész, illetőleg a bíró tekintheti meg.

A tanúvallomást megtagadhatja

- az eljárás alá vont személy hozzátartozója;
- az, aki magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésével vádolná, az ezzel kapcsolatos kérdésben.

Nem lehet tanúként kihallgatni továbbá azt sem, aki foglalkozásánál, hivatásánál vagy köz megbízatásánál fogva titoktartásra köteles, ha a tanúvallomásával e kötelezettségét megsértené, továbbá azt sem, akitől testi vagy szellemi fogyatékosága miatt nyilvánvalóan nem várható helyes vallomás.

3.4.2. A szakvélemény

Amennyiben a szabálysértési felelősségre vonás szempontjából jelentős, bizonyítást igénylő tény megállapításához vagy megítéléséhez különleges szakértelem szükséges, a szabálysértési hatóság, illetőleg a bíróság - hivatalból vagy kérelemre - szakértőt rendelhet ki.

A szakértő kirendelésének szabálya szerint a szabálysértési hatóság, illetőleg a bíróság igazságügyi szakértőt, ha pedig ez nem lehetséges, kellő szakértelemmel rendelkező személyt vagy intézményt (eseti szakértő) rendelhet ki szakértőként.

A szakértő kirendeléséről szóló határozatnak meg kell jelölnie

- a szakértői vizsgálat tárgyát és azokat a kérdéseket, amelyekre a szakértőnek választ kell adnia;
- a szakértő részére átadandó iratokat és tárgyakat;
- a szakvélemény előterjesztésének határidejét.

A vélemény elkészítése során a szakértő jogosult mindazokat az adatokat megismerni, amelyek a feladatának teljesítéséhez szükségesek, ebből a célból megtekintheti az ügy iratait, jelen lehet az egyes eljárási cselekményeknél, az eljárás alá vont személytől, a sértettől és a tanúktól felvilágosítást kérhet. Az eljárás alá vont személy és a sértett köteles a szakértői vizsgálatnak, illetve beavatkozásnak magát alávetni, kivéve a műtétet és a műtétnek minősülő vizsgálati eljárást.

Amennyiben a szakértő elkészítette véleményét, ám az hiányos, önmagával ellentmondó megállapításokat tartalmaz, az eljáró hatóság felhívására a szakértő köteles a kért felvilágosítást megadni, illetőleg a szakvéleményt kiegészíteni. Ha a szakértőtől kért felvilágosítás vagy a szakvélemény kiegészítése nem vezetett eredményre, kérelemre vagy hivatalból más szakértő is kirendelhető.

Szakértőként nem járhat el, aki

- az ügyben mint eljárás alá vont személy
- védő,
- sértett,
- feljelentő vagy ezek képviselője,
- ezek hozzátartozója vesz vagy vett részt,
- akitől az ügy elfogulatlan megítélése egyéb okból nem várható,
- az ügyben mint a szabálysértési hatóság tagja, ügyész vagy bíró járt vagy jár el, illetőleg ezek hozzátartozója.

3.4.3. A tolmács

Speciális szakértőként értelmezhető a tolmács eljárásbani szerepe, amikor az Sztv. úgy rendelkezik, hogy amennyiben a nem magyar anyanyelvű személy az eljárás során az anyanyelvét vagy az általa értett nyelvet kívánja használni, tolmácsot kell igénybe venni. Hasonló szabály vonatkozik arra az esetre is, ha a meghallgatandó személy süket vagy néma, mivel a törvény szerint őket tolmács igénybevételeivel vagy írásbeli érintkezés útján kell kihallgatni.

3.4.4. A tárgyi bizonyítási eszköz

Tárgyi bizonyítási eszköz minden olyan dolog,

- amely a szabálysértés elkövetésének nyomait hordozza,
- amely a szabálysértés elkövetése útján jött létre,

- amelyet a szabálysértés elkövetéséhez eszközül használtak,
- vagy amelyre a szabálysértést elkövették..

Amennyiben a tárgyi bizonyítási eszköz nem alkalmas lefoglalásra, akkor a szabálysértéssel kapcsolatos egyedi tulajdonságainak leírását rögzítő iratot vagy fényképet kell az iratokhoz csatolni.

3.4.5. Az okirat

Az okiratról az Sztv. meglehetősen szűkszavúan rendelkezik. Mindenesetre leszögezi, hogy az a szabálysértési felelősségre vonás szempontjából jelentős tény, adat, esemény vagy nyilatkozat megtételének igazolására alkalmas irat. A szabálysértési eljárásban az okiratra vonatkozó rendelkezések érvényesek minden olyan tárgyra, amely műszaki vagy vegyi úton adatokat rögzít (fénykép, film-, hangfelvétel, mágneslap, mágnesszalag stb.). Speciális szabály vonatkozik a vallomást (nyilatkozatot) tartalmazó okiratra is, amely a törvény értelmében akkor is felhasználható, ha a vallomást tevő, illetve a nyilatkozat készítője egyébként kihallgatható.

3.4.6. A szemle

Amennyiben a tényállás tisztázásához személy, tárgy vagy helyszín közvetlen megtekintése, illetve megfigyelése szükséges, a szabálysértési hatóság, illetőleg a bíróság szemlét rendel el. Ennek során a szemletárgy birtokosa a szemletárgy felmutatására kötelezhető; helyszíni szemle tartható.

A szemle alkalmával a bizonyítás szempontjából jelentős körülményeket kell rögzíteni. A szemle tárgyáról, ha lehetséges és szükséges felvételt, rajzot vagy vázlatot kell készíteni és azt a jegyzőkönyvhöz kell csatolni.

3.4.7. Az eljárás alá vont személy vallomása

A szabálysértési eljárásban az egyik legfontosabb bizonyíték az eljárás alá vont személy vallomása. Az eljárás alá vont személy meghallgatását megelőzően - a meghallgatás többi részvevőjének távollétében - személyazonosító igazolványa, ennek hiányában egyéb személyazonosságot igazoló igazolványa, illetőleg nyilatkozata alapján meg kell állapítani az eljárás alá vont személy személyazonosságát (nevét, születési idejét és helyét, anyja nevét), lakóhelyét, személyazonosító okmányának számát.

A személyazonosság tisztázását követően meg kell kérdezni az eljárás alá vont személyt személyi körülményeiről (vagyon, jövedelme, családi körülményei, foglalkozása, munkahelye).

Az eljárás alá vont személyt meghallgatásának megkezdésekor figyelmeztetni kell arra, hogy nem köteles vallomást tenni, illetve azt bármikor megtagadhatja, továbbá, hogy amit mond, az bizonyítékként felhasználható vele szemben. A figyelmeztetést és az eljárás alá

vont személy választ jegyzőkönyvbe kell foglalni. A figyelmeztetés elmaradása esetén az eljárás alá vont személy vallomása bizonyítékként nem vehető figyelembe.

Ha az eljárás alá vont személy a vallomás tételét megtagadja, figyelmeztetni kell őt arra, hogy ez a körülmény az eljárás folytatását nem akadályozza, ő viszont a védekezésnek erről a módjáról lemond.

3.5. Általános eljárási szabályok

3.5.1. Az eljárás felfüggesztése

A szabálysértési hatóság, illetőleg a bíróság az eljárást felfüggeszti,

- ha az ügy érdemi elbírálása olyan kérdés előzetes eldöntésétől függ, amelyben a döntés más szerv hatáskörébe tartozik;
- ha az ismert eljárás alá vont személy távolléte az ügy érdemi elbírálását nem teszi lehetővé.

Az eljárás felfüggesztése az elévülés tartamába nem számít be, de a cselekmény elkövetésétől számított két éven belül azonban az eljárást a rendelkezésre álló adatok alapján be kell fejezni.

3.5.2. Az idézés

Az idézés kötelező megjelenésre való felszólítás a hatóság részéről. Akit a szabálysértési hatóság, illetőleg a bíróság az eljárási cselekményre idéz, köteles megjelenni.

Az idézést írásban kell közölni úgy, hogy azt a megidézett az idézésben megjelölt napnál legalább öt nappal korábban megkapja. Az idézésben meg kell jelölni, hogy a szabálysértési hatóság, illetőleg a bíróság a megidézettet milyen ügyben és milyen minőségben kívánja meghallgatni, egyúttal figyelmeztetni kell a megjelenés elmulasztásának következményeire.

Amennyiben a szabálysértési hatóság, illetőleg a bíróság tanút vagy szakértőt kíván meghallgatni, szemlét tartani, a meghallgatás, illetőleg a szemle helyéről és idejéről az eljárás alá vont személyt és a sértettet értesítenie kell.

Az írásbeli idézéssel azonos hatályú, ha a szabálysértési hatóság, illetőleg a bíróság a jelen levő személyt meghatározott időpontban történő megjelenésre szóban kötelezi, s ezt jegyzőkönyvbe foglalja.

A fegyveres szervek hivatásos állományú tagját, továbbá a sorkatonai szolgálatot teljesítőt parancsnoka útján kell megidézni.

Amennyiben a megidézett személy az idézésre nem jelenik meg és ezt alapos okkal nem menti ki, önhibájából meghallgatásra alkalmatlan állapotban jelenik meg vagy a meghallgatás előtt engedély nélkül eltávozik, a meghallgatásának elmaradásával okozott költségek megtérítésére kell kötelezni.

3.5.3. A jegyzőkönyv

Az eljárási cselekményekről - ha a törvény másként nem rendelkezik - jegyzőkönyvet kell készíteni.

A jegyzőkönyvben fel kell tüntetni

- a szabálysértési hatóság, illetőleg a bíróság megnevezését;
- az eljárás alapjául szolgáló szabálysértés megjelölését és az eljárás alá vont személy nevét;
- az eljárási cselekmény helyét és idejét;
- a szabálysértési hatóság tagja, a bíró, az eljárásban részt vevő személy és képviselője, továbbá a tanú, a szakértő nevét.

A jegyzőkönyvben a szükséges részletességgel le kell írni az eljárási cselekményt oly módon, hogy a jegyzőkönyv alapján az eljárási szabályok megtartását is nyomon lehessen követni.

A szabálysértési hatóság előtt folyó eljárásban a jegyzőkönyvet felolvasás után - ha e törvény ettől eltérően nem rendelkezik - az eljárási cselekmény résztvevőinek alá kell írniuk. Amennyiben a jegyzőkönyv aláírását bármelyik résztvevő megtagadja, azt a megtagadás okának feltüntetésével a jegyzőkönyvbe fel kell jegyezni.

3.5.4. A mulasztás igazolása

Az Sztv. szerint aki önhibáján kívül nem jelent meg a kitűzött határnapon vagy elmulasztott valamilyen határidőt, igazolási kérelmet nyújthat be. Az igazolási kérelmet az elmulasztott határnaptól, illetőleg az elmulasztott határidő utolsó napjától számított nyolc napon belül lehet előterjeszteni. Ha a mulasztás az eljárás alá vont személynek (kifogásra jogosultnak), a tanúnak, a szakértőnek később jutott tudomására, vagy az akadály később szűnt meg, a nyolcnapos határidő a tudomásra jutástól, illetőleg az akadály megszűnésétől kezdődik.

Az elmulasztott határnaptól (határidőtől) számított három hónapon túl azonban igazolási kérelmet nem lehet előterjeszteni.

Az igazolási kérelemben elő kell adni a mulasztás okát és azokat a körülményeket, amelyek a mulasztás vétlenségét valószínűsítik. Határidő elmulasztása esetén az igazolási kérelem előterjesztésével együtt az elmulasztott cselekményt is pótolni kell.

Az igazolási kérelemről az a szerv határoz, amelynek eljárása során a mulasztás történt, kivéve ha a mulasztás a kifogással kapcsolatos, az iratokat a kifogás elbírálására illetékes bíróságnak kell megküldeni.

Amennyiben az igazolási kérelem helytálló, a szabálysértési hatóság, illetőleg a bíróság az eljárás folytatását rendeli el, és - az eljárás eredményétől függően - a korábbi határozatot hatályában fenntartja vagy hatályon kívül helyezi és új határozatot hoz.

Az igazolási kérelemnek sem az eljárás folytatására, sem a határozat végrehajtására nincs halasztó hatálya; indokolt esetben azonban a szabálysértési hatóság, illetőleg a bíróság a határozat végrehajtását felfüggesztheti.

3.5.5. Az eljárási költség

A törvény vonatkozásában eljárási költség mindaz a költség, amelyet az állam az eljárás alapjául szolgáló cselekmény miatt, az eljárás megindításától a szabálysértési büntetés végrehajtásának befejezéséig előlegezett, az eljárás alá vont személynek az ügyben felmerült készkiadása, a sértett indokolt készkiadása.

Az eljárás alá vont személy viseli az eljárási költséget, ha megállapították, hogy a szabálysértést elkövette, míg az állam viseli azt a költséget, amely annak következtében merült fel, hogy az eljárás alá vont személy a magyar nyelvet nem ismeri.

Amennyiben az eljárás megszüntetésére kerül sor az eljárási költség az államot terheli, kivéve, ha a felelősségre vonás mellőzésével vagy figyelmeztetés alkalmazásával fejeződik be az eljárás.

3.5.6. A kézbesítés szabályai

A szabálysértési eljárásban az iratokat rendszerint posta útján kell kézbesíteni, ám lehetőség van arra is, hogy a címzett az iratot a hatóságnál is átveheti.

Mint minden eljárásban esetünkben is csak a szabályszerű kézbesítéshez kapcsolódhatnak megfelelő joghatások. A kézbesítés akkor tekinthető szabályszerűnek, ha annak megtörténtét a jogszabályban jogosultként megjelölt személy aláírásával ellátott tértivevény, illetőleg jegyzőkönyv vagy határozatpéldány igazolja.

Az iratokat a kézbesítés második megkísérlésének napját követő ötödik munkanapon kézbesítettnek kell tekinteni, ha a kézbesítés azért volt eredménytelen, mert a címzett az iratot nem vette át, illetőleg az átvételt megtagadta.

A szabálysértési hatóság, illetőleg a bíróság a határozatát azzal közli, akire az rendelkezést tartalmaz. Amennyiben az eljárás alá vont személlyel közölték a határozatot, azt a védővel is közölni kell.

3.6. Kényszerintézkedések a szabálysértési eljárásban

3.6.1. A feltartóztatás és az előállítás

A rendőrség a szabálysértési hatóság, bíróság vagy az egészségügyi szerv elé állíthatja azt,

- aki a szabálysértést az abbahagyására irányuló felszólítás után is folytatja;
- akivel szemben az eljárás azonnal lefolytatható;

- akitől szabálysértés bizonyítása érdekében vizeletvétel vagy véralkohol-vizsgálat céljából vérvétel szükséges.

Az eljáró hatóság az előállítással a személyi szabadságot csak az előállítás céljának eléréséhez szükséges ideig, de legfeljebb 8 órán át korlátozhatja. Ha az előállítás célja nem valósult meg, ezt az időtartamot a hatóság vezetője egy alkalommal négy órával meghosszabbíthatja.

3.6.2. Szabálysértési őrizet

A rendőrség elzárással is sújtható szabálysértés esetén - ha tettenérésre kerül sor - az eljárás alá vont személyt gyorsított bírósági eljárás lefolytatása céljából őrizetbe veheti. A szabálysértési őrizet a bíróság érdemi határozatának meghozataláig, de legfeljebb hetvenkét óráig tart. Az eljárás alá vont személyt nyomban szabadon kell bocsátani, ha a szabálysértési őrizet tartama alatt a bíróság a gyorsított eljárást nem folytatta le, vagy nem szabott ki elzárást.

Ha az elzárást kiszabó határozat nem emelkedett jogerőre és alappal feltehető, hogy az eljárás alá vont személy szabadlábbon újabb, elzárással is sújtható szabálysértést követne el, a bíróság a szabálysértési őrizet tartamát a másodfokú határozat meghozataláig indokolt határozattal.

3.6.3. Az elővezetés

A szabálysértési hatóság vagy a bíróság rendelkezése alapján az eljárás alá vont személyt vagy tanút, aki a szabálysértési hatóság vagy a bíróság előtt, illetőleg más eljárási cselekményen a szabályszerű idézésre nem jelenik meg, s távolmaradását alapos okkal nem menti ki, a rendőrség útján - a Vám- és Pénzügyőrség előtt folyamatban lévő eljárásban a Vám- és Pénzügyőrség útján - elő lehet vezetni. Az elővezetés - az elrendelő hatóság rendelkezése alapján - útbaindítással is foganatosítható.

Ha az eljárás alá vont személy a szabályszerűen kézbesített felhívás ellenére a pénzbírságot helyettesítő elzárás végrehajtására a kijelölt büntetés-végrehajtási intézetben a megjelölt határnapon nem jelenik meg és a pénzbírságot sem fizeti meg, a szabálysértési hatóság elővezetését rendeli el. A szabálysértési hatóság által elrendelt elővezetés az ügyész jóváhagyásával hajtható végre.

3.6.4. Ruházat, csomag és jármű átvizsgálása

Az Sztv. értelmében átvizsgálható az olyan személynek a ruházata, csomagja, illetőleg a helyszínen lévő járműve, akiről alaposan feltehető, hogy tárgyi bizonyítási eszközt tart magánál, továbbá, ha az átvizsgálásra annak lefoglalása érdekében van szükség. Az átvizsgálás előtt az érdekeltet fel kell szólítani, hogy a keresett tárgyat önként adja át. Garanciális szabály, hogy a ruházat átvizsgálását csak az átvizsgált személlyel azonos nemű személy végezheti.

Az átvizsgálás fogatosítására a Rendőrség, illetőleg a hatáskörébe tartozó szabálysértések tekintetében a Vám- és Pénzügyőrség és a Határőrség, továbbá külön jogszabályban meghatározott esetekben a szabálysértés miatt eljáró más szerv jogosult.

3.6.5. A lefoglalás

A szabálysértési hatóság lefoglalhatja azt a dolgot, amely

- tárgyi bizonyítási eszköz;
- a törvény értelmében elkobozható.

A szabálysértési hatóság lefoglalja azt a dolgot, amelynek birtoklása jogszabályba ütközik. Postai küldeményeket és táviratokat - amíg azokat a címzettnek nem kézbesítették - csak az ügyész írásbeli határozata alapján lehet lefoglalni. A határozat kiadásáig csupán visszatartásuk iránt lehet intézkedni.

A szabálysértési hatóság gondoskodik a lefoglalt dolog őrzéséről. Ha a dolog használatához az érintettnek különös érdeke fűződik, a lefoglalt dolgot az őrizetére lehet bízni. Speciális szabály vonatkozik a gyorsan romló, bomló, tárolhatatlan dolgokra, melyeket a szabálysértési hatóság a lefoglalást követően értékesíthet.

Az eljárás alá vont személytől lefoglalt dolgot részére csak akkor lehet kiadni, ha a kiadás iránt más nem jelentett be igényt. Amennyiben az eljárás alá vont személytől lefoglalt dolog kiadása iránt más is jelent be igényt, a szabálysértési hatóság - a jogosultság elbírálása nélkül - határoz a lefoglalt dolog elhelyezéséről.

Az eljárás alá vont személytől lefoglalt dolog az állam tulajdonába kerül, ha kétséget kizáróan mást illet, de a jogosult kiléte nem állapítható meg. A később jelentkező jogosult a szabálysértési hatóságtól kérheti a dolog visszaadását, illetve értékesítés esetén a dolog lefoglaláskori ellenértékét.

Amennyiben a lefoglalt dolog értéktelen és arra senki sem tart igényt, a lefoglalás megszüntetése után azt a hatóság megsemmisíti.

3.6.6. A rendbírság

A szabálysértési hatóság, valamint a bíróság az eljárás során előírt köteleességek teljesítése érdekében, továbbá az eljárás rendjének megzavarása miatt rendbírságot szabhat ki. A rendbírság kiszabása ellen panaszt lehet előterjeszteni, melynek benyújtása halasztó hatályú.

A rendbírság legalacsonyabb összege ötszáz, legmagasabb összege a szabálysértési hatóság előtt folyó eljárásban ötezer forint, a bírósági eljárásban ötvenezer forint.

3.7. A szabálysértési eljárás lefolytatása

3.7.1. A szabálysértési hatóság előtti eljárás

3.7.1.1. Az eljárás megindítása

A szabálysértési eljárás feljelentés, illetőleg a szabálysértési hatóság részéről eljáró személy észlelése vagy tudomása alapján indulhat meg.

A feljelentést - ha jogszabály másképp nem rendelkezik - szóban vagy írásban bármely személy vagy szerv megteheti. A szóban tett feljelentést jegyzőkönyvbe kell foglalni.

A feljelentésnek az eljárás alá vont személy ismert személyi adatainak megnevezése mellett tartalmaznia kell az elkövetett cselekmény helyének és idejének, továbbá az elkövetés körülményeinek leírását, a bizonyítási eszközök megjelölésével. Amennyiben lehetőség van rá, a bizonyítási eszközöket is csatolni kell a feljelentéshez.

Az érdemi határozatot az eljárás megindítását követő harminc napon belül kell meghozni. Ha az ügy bonyolultsága vagy más elháríthatatlan akadály indokolja, a szabálysértési hatóság vezetője egy alkalommal az ügyintézési határidőt legfeljebb harminc nappal meghosszabbíthatja. Speciális szabályok vonatkoznak a gyermekkorú sérelmére elkövetett szabálysértésekre, melyek esetén az érdemi határozatot az eljárás megindítását követő tizenöt napon belül kell meghozni. Ha az ügy bonyolultsága vagy más elháríthatatlan akadály indokolja, a szabálysértési hatóság vezetője egy alkalommal az ügyintézési határidőt legfeljebb tizenöt nappal meghosszabbíthatja.

3.7.1.2. A tényállás tisztázása

Amennyiben a feljelentés adatai nem adnak elegendő alapot a felelősség megállapítására, illetőleg az eljárás megszüntetésére, a tényállás tisztázása érdekében a szabálysértési hatóság

- felhívja a feljelentőt további adatok közlésére, meghallgatja az eljárás alá vont személyt, szükség esetén a sértettet, a feljelentőt, illetve más, tanúként számba jöhető személyeket,
- szakvéleményt szerez be, meghallgatja a szakértőt, illetve a szaktanácsadót,
- iratokat, tárgyi bizonyítási eszközöket szerez, illetve szereztet be,
- külön jogszabályban meghatározott feltételek alapján más szerveket adatok közlésére hív fel.

A szabálysértési hatóság indokolt esetben megkeresheti a meghallgatni kívánt személy lakóhelye, illetőleg tartózkodási helye szerint illetékes - az adott ügyben hatáskörrel rendelkező - szabálysértési hatóságot, hogy a meghallgatást fogadtassa, és az erről készült jegyzőkönyvet küldje meg. Amennyiben az eljárás alá vont személy ismeretlen helyen tartózkodik, vagy ilyen körülmény áll fenn a tanú, szakértő vonatkozásában, azok lakó-, illetőleg tartózkodási helyének megállapítása céljából a személyi adat- és lakcímnnyilvántartás központi szervét vagy az utolsó ismert lakó- vagy tartózkodási helye szerint illetékes helyi szervét keresi meg az eljáró hatóság.

3.7.1.3. Az eljárás megszüntetése

A szabálysértési hatóság az eljárást határozattal megszünteti, ha

- a cselekmény nem szabálysértés, vagy azt nem a felelősségre vont személy követte el,
- az eljárás adatai alapján nem állapítható meg szabálysértés elkövetése, az eljárás alá vont személy kiléte, illetve tartózkodási helye és az eljárás folytatásától sem várható eredmény,
- az eljárás alá vont személy meghalt,
- a felelősséget kizáró ok áll fenn,
- a cselekmény miatt büntetőeljárás van folyamatban, vagy a cselekményt büntető- vagy szabálysértési eljárás keretében jogerősen elbírálták,
- a cselekmény olyan kötelesség megszegésében áll, amelyet jogerős egyedi államigazgatási határozat állapított meg,
- elévülés miatt nincs helye felelősségre vonásnak,
- az eljárás alá vont személy felelősségre vonása nélkül alkalmaz elkobzást.

3.7.1.4. Kártérítés megállapítása

Az eljárás alá vont személy és a sértett az eljárás során a szabálysértési hatóság előtt megállapodhat abban, hogy az eljárás alá vont személy kártérítést fizet a sértett számára. Ilyenkor a kártérítés összegében is meg kell állapodniuk, illetőleg ha a kártérítés összege a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján aggálytalanul megállapítható, a szabálysértési hatóság is kötelezheti az elkövetőt a szabálysértéssel okozott kár megtérítésére.

A kártérítés megállapítása mellőzhető, ha az eljárás befejezését jelentősen késleltetné. E határozat ellen nincs helye jogorvoslatnak.

3.7.1.5. Panasz a szabálysértési hatóság előtti eljárásban

A szabálysértési hatóság határozatával, illetőleg intézkedésével szemben az eljárás alá vont személy és jogi képviselője, valamint a rendbírsággal sújtott személy, a illetve egyes esetekben a sértett panaszt tehet.

- A panaszt a határozat közlésétől számított nyolc napon belül kell szóban vagy írásban megtenni a szabálysértési hatóságnál. Amennyiben a szabálysértési hatóság a panasznak nem ad helyt, az iratokat három napon belül az illetékes ügyésznek küldi meg. Az ügyész a panaszt nyolc napon belül elbírálja és
- a panaszt, mint alaptalant elutasítja, vagy
- a határozatot hatályon kívül helyezi, indokolt esetben a szabálysértési hatóságot az eljárás folytatására utasítja.

3.7.1.6. A szabálysértési hatóság határozata

Amennyiben az eljárás adatai elegendő alapot szolgáltatnak az eljárás alá vont személy felelősségének megállapítására, a szabálysértési hatóság pénzbírságot szabhat ki, figyelmeztetést, járművezetéstől eltiltást, illetőleg elkobzást alkalmazhat, valamint kártérítést és eljárási költséget állapíthat meg.

A határozatnak tartalmaznia kell:

- a szabálysértési hatóságnak, az ügy számának és tárgyának a megjelölését,
- a rendelkező részben az eljárás alá vont személy személyi adatait, a szabálysértés megnevezését, a kiszabott pénzbírság mértékét, illetve az egyéb jogkövetkezményeket,
- felszólítást az eljárás alá vont személyhez arra nézve, hogy a határozat jogerőre emelkedésétől számított harminc napon belül a pénzbírságot vagy az egyéb pénzösszeget fizesse meg,
- a pénzbírság átváltoztatása esetére megállapított közérdekű munka, illetőleg elzárás tartamát,
- utalást arra, hogy a pénzbírságot kiszabó határozattal, a járművezetéstől eltiltással, az elkobzással, továbbá a figyelmeztetéssel szemben az eljárás alá vont személy, törvényes képviselője vagy védője, a kártérítést illetően pedig a sértett is - a közléstől számított nyolc napon belül - halasztó hatályú kifogás előterjesztése útján, a bíróságtól kérheti az ügy felülvizsgálatát,
- utalást arra, hogy a kifogás a bírói határozat meghozataláig visszavonható,
- rövid indokolást, utalva a megállapított tényekre, az ezek alapjául szolgáló bizonyítékokra, továbbá a büntetés kiszabása, illetőleg az intézkedés alkalmazása során figyelembe vett körülményekre,
- utalást az érdemi döntés alapját képező jogszabályra,
- a határozathozatal helyét, idejét, a szabálysértési hatóság részéről eljáró személy aláírását.

3.7.1.7. A kifogás intézésének szabályai

A pénzbírság kiszabását, a figyelmeztetést, a járművezetéstől eltiltást, az elkobzást megállapító határozattal szemben az eljárás alá vont személy, törvényes képviselője vagy védője, a kártérítést illetően a sértett is a marasztaló határozatot hozó szabálysértési hatóságnál a határozat közlésétől számított nyolc napon belül kifogást nyújthat be.

A kifogásban elő kell adni annak okát és célját. Az ok téves megjelölése vagy hiánya miatt a kifogás érdemi elbírálását nem lehet megtagadni.

A kifogás alapján a szabálysértési hatóság a határozatát visszavonhatja, vagy - a kifogást tevő javára - módosíthatja.

Amennyiben a szabálysértési hatóság a kifogással támadott határozatát nem módosítja, illetőleg nem vonja vissza, továbbá az eljárás alá vont személy javára módosított határozat ellen ismételt kifogást terjesztenek elő, az iratokat a szabálysértési hatóság az illetékes helyi bírósághoz teszi át.

Az elkésett vagy nem a jogosult által előterjesztett kifogást a szabálysértési hatóság elutasítja. E határozattal szemben a közléstől számított három napon belül az illetékes ügyészségen panaszt lehet előterjeszteni. A szabálysértési hatóság a kifogás beérkezését követő nyolc napon belül az iratokat a további eljárás lefolytatása céljából megküldi az illetékes helyi bíróságnak.

3.7.2. A bíróság előtti eljárás

A bíróság a szabálysértési ügyben egyesbíróként jár el. A szabálysértési ügyben az első fokú bíróság feladatait a bírósági titkár is elláthatja, tárgyalás tartására azonban nem jogosult.

A bíróság a kifogás beérkezését követően nyolc napon belül megvizsgálja, hogy helye van-e

- az ügy áttételének,
- az eljárás felfüggesztésének,
- az eljárás megszüntetésének, és a szükséges intézkedéseket haladéktalanul megteszi.
- A bíróság szabálysértési ügyben végzéssel határoz, amelyben a bíróságnak a kifogásról kell döntenie. A döntés meghozatala során a bíróságot a szabálysértési hatóság határozata nem köti.

A bíróság az eljárás alá vont személy terhére a szabálysértési hatóság határozatában megállapított rendelkezéseknél hátrányosabb rendelkezést akkor hozhat, ha a tárgyaláson új bizonyíték merül fel, és ennek alapján a bíróság olyan új tényt állapít meg, amelynek folytán súlyosabb minősítést kell alkalmazni, vagy jelentős mértékben súlyosabb büntetést kell kiszabni.

Amennyiben a kifogás kizárólag az elkobzásra, a kártérítésre vagy az eljárási költségre vonatkozik, a bíróság csak ezekben a kérdésekben határoz.

A bíróság a kifogást 30 napon belül tárgyalás mellőzésével, az iratok alapján bírálja el.

A bíróság a szabálysértési hatóság határozatát hatályon kívül helyezi és az iratokat a szabálysértési hatóságnak megküldi, ha

- a határozatot a szabálysértési hatóságnak törvényben kizárt tagja hozta;
- a szabálysértési hatóság nem a hatáskörében járt el, illetőleg a hatáskörét túllépte.

A bíróság a szabálysértési hatóság határozatát

- hatályban tartja, ha a kifogás alaptalan;
- megváltoztatja, ha a szabálysértési hatóság jogszabályt helytelenül alkalmazott.

A bíróság végzése ellen fellebbezésnek, azaz rendes jogorvoslatnak nincs helye, de az eljárás alá vont személy, a védő és a sértett a kézbesítéstől számított nyolc napon belül tárgyalás tartását kérheti. Ebben az esetben a tárgyalás tartására irányuló kérelemnek a végzés végrehajtására halasztó hatálya van.

A tárgyalás tartása vonatkozásában azt a sértett kizárólag kártérítést érdemben elbíráló rendelkezéssel kapcsolatban kérheti. Ha a tárgyalás tartását kizárólag a sértett kérte, a bíróság - a kérelem megalapozottsága esetén - a kártérítésre vonatkozó rendelkezést hatályon kívül helyezi és a kártérítés megállapítását mellőzi.

Amennyiben a bíróság tárgyalást tart, a tárgyalás nyilvános. Ebben az esetben a bíróság a tárgyalásra idézi az eljárás alá vont személyt, ha a tárgyalást az eljárás alá vont

személy kérte, vagy jelenlétét egyéb okból szükségesnek tartja. Egyéb esetekben az eljárás alá vont személyt csupán értesíti.

Ha az eljárás alá vont személy a szabályszerű értesítésre nem jelent meg, távollétében a tárgyalás megtartható, erre őt az értesítésben figyelmeztetni kell.

Speciális rendelkezése az Sztv-nek, hogy a tárgyalás tartása iránti kérelem a tárgyalás megkezdéséig visszavonható. Ha a tárgyaláson a tárgyalás tartását kérő személy nem jelenik meg és elmaradását alapos indokkal előzetesen nem mentette ki, úgy kell tekinteni, mint aki a kérelmét visszavonta.

A tárgyalást a bíró az ügy megjelölésével nyitja meg, majd a megidézettek és értesítettek számbavételét követően - amennyiben a tárgyalás megtartásának nincs akadálya - felhívja a tanúkat a tárgyalóterem elhagyására, az igazolatlan eltávozás következményeire való figyelmeztetés mellett.

Ezt követően a bíró ismerteti a szabálysértési hatóság határozatának, valamint az ellene emelt kifogásnak a lényegét, a tárgyalás mellőzésével hozott végzést, a tárgyalás tartására irányuló kérelmet, továbbá az iratok tartalmából mindazt, amit az ügy eldöntése szempontjából lényegesnek tart.

A tényállás tisztázásához szükséges bizonyítás felvétel sorrendjét és terjedelmét a bíró állapítja meg.

A bizonyítási eljárást az eljárást mindig az eljárás alá vont személy meghallgatásával kell kezdeni. Amennyiben az eljárás alá vont személy nincs jelen a tárgyaláson és jelenléte nem kötelező, az ügygel kapcsolatos korábbi nyilatkozatát kell felolvasni.

Ezt követően a szabálysértési hatóság képviselője és a védő az eljárás alá vont személyhez, a tanúhoz és a szakértőkhöz kérdést intézhet, bizonyítási indítványokat terjeszthet elő.

Ha az ügy terjedelme, a bizonyítás kiegészítése vagy más fontos ok szükségessé teszi, a bíróság az ügyet elnapolja. Az elnapolt tárgyalást a tárgyalás korábbi részéről felvett jegyzőkönyv lényegének ismertetésével kell kezdeni, feltéve, hogy az eljárás alá vont személy vagy védője ezt szükségesnek tartja.

A bíróság az ügy tárgyalását lehetőleg egy tárgyalási napon befejezi. A bizonyítási eljárás lefolytatását követően a bíróság zárt ülésen hozza meg határozatát, melyet nyomban nyilvánosan kihirdet. Ilyenkor a bíróság a tárgyalás mellőzésével hozott végzést a tárgyalás eredményétől függően hatályban tartja, vagy határozatot hoz, amelyben a szabálysértési hatóság határozatát hatályban tartja, megváltoztatja vagy hatályon kívül helyezi és az eljárást megszünteti.

Ha a bíróság megállapítja a szabálysértés elkövetését, pénzbírságot szab ki, intézkedést alkalmaz, továbbá rendelkezik az eljárási költség viseléséről.

A határozat a közlés napján válik jogerőssé.

A bíróság jogerős határozatával elbírált cselekmény (alapügy) esetén perújításnak van helye, ha

- az alapügyben akár felmerült, akár fel nem merült tényre vonatkozó olyan új bizonyítékot hoznak fel, amely valószínűvé teszi, hogy az elkövető szabálysértési felelőssége nem állapítható meg, illetőleg rá nézve kedvezőbb tartalmú határozat hozható;
- az elkövetővel szemben ugyanazon cselekmény miatt több szabálysértési felelősséget megállapító bírósági határozatot, vagy ugyanazon cselekmény miatt szabálysértési hatósági és a büntetőjogi felelősséget elbíráló bírósági határozatot hoztak;
- az alapügyben hamis vagy hamisított bizonyítékot használtak fel;
- az alapügyben a szabálysértési hatóság valamely tagja, illetőleg a bíróság köteleességét a büntető törvénybe ütköző módon megszegte;
- az elkövető által elkövetett bűncselekményt e törvény szerinti eljárásban, szabálysértésként bírálták el.

Hasonlóképpen perújításnak van helye, ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenessé nyilvánított jogszabálynak a konkrét esetben történő alkalmazhatósága visszamenőleges kizárásával ad helyt az alkotmányjogi panasznak.

Nincs helye azonban perújításnak, ha a bírósági határozat jogerőre emelkedését követően egy év eltelt.

Az elkövető javára perújítási kérelmet terjeszthet elő

- az elkövető,
- a védő, kivéve, ha az elkövető ezt megtiltja,
- a fiatakorú törvényes képviselője, gondozója.

A perújítási kérelmet az előterjesztésre jogosult mindaddig visszavonhatja, amíg a bíróság a perújítás megengedhetősége kérdésében határozatot nem hozott.

A perújítási kérelmet az alapügyben eljáró bíróságnál kell írásban benyújtani vagy jegyzőkönyvbe mondani. A kérelemben meg kell jelölni a kérelem okát és bizonyítékait, az ok nem szabatos megjelölése a perújításnak nem akadálya.

Ha a bíróság a kérelmet alaposnak találja, a perújítást elrendeli és az ügyet tárgyalásra tűzi ki, illetőleg a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bírósághoz teszi át, egyidejűleg az alapügyben hozott bármely rendelkezés végrehajtását felfüggesztheti, illetőleg félbeszakíthatja.

Amennyiben a bíróság a perújítási kérelmet alaptalannak találja, azt elutasítja. A határozatot közölni kell azzal, aki a kérelmet előterjesztette.

Ha a bíróság - a tárgyalás eredményétől függően - megállapítja, hogy a perújítás alapos, az alapügyben hozott határozatot egészben vagy részben hatályon kívül helyezi és új határozatot hoz, ha pedig a perújítási kérelmet alaptalannak találja, azt elutasítja.

A perújítás tárgyában hozott érdemi határozatok ellen nincs helye jogorvoslatnak.

3.8. A végrehajtás

Az Sztv. a végrehajtás szabályai tekintetében aszerint differenciál, hogy milyen szankció kiszabására került sor.

A pénzbírságot az elkövetőnek a határozat jogerőre emelkedésétől számított harminc napon belül - a pénzüsszeg illetékbélyeggel történő lerovásával vagy más, külön jogszabályban meghatározott módon - kell megfizetnie.

Ha a pénzbírság vagy egyéb pénzüsszeg megfizetésére kötelezett a határozat jogerőre emelkedésétől számított harminc napon belül a pénzüsszeget nem fizeti meg, a szabálysértési hatóság közvetlen letiltást bocsát ki. Amennyiben a közvetlen letiltásra nincs lehetőség, a szabálysértési hatóság elrendeli a tartozás adók módjára történő behajtását. Ha az adók módjára történő behajtásra nincs lehetőség, vagy az aránytalanul hosszú idővel járna, a pénzbírságot, illetőleg a helyszíni bírságot - az elkövető beleegyezése esetén - közérdekű munkára kell átváltoztatni.

A közérdekű munkára átváltoztató határozatot a szabálysértési hatóság megküldi a jegyzőnek, aki - az elkövető egészségi állapotának és munkára való alkalmasságának figyelembevételével, a munkáltató beleegyezésével - az intézményt vagy gazdálkodó szervezetet jelöl ki a közérdekű munka végrehajtásának helyéül.

A közérdekű munkahelyet kijelölő határozattal szemben nincs helye jogorvoslatnak.

A közérdekű munkára történő átváltoztatás esetén az elkövető köteles a jegyző által meghatározott munkát végezni, úgy, hogy hetenként legalább egy napon - a heti pihenőnapon vagy szabadidejében – a munkát díjazás nélkül végezze.

A közérdekű munka legrövidebb tartama egy nap, leghosszabb tartama húsz nap. Egy napi közérdekű munkának legfeljebb hat óra munkavégzés felel meg.

Ha az elkövető nem járul hozzá a közérdekű munkavégzésre kötelezéshez, a pénzbírságot, illetőleg a helyszíni bírságot elzárásra kell átváltoztatni. Ebben az esetben az elzárásra átváltoztatásról az a helyi bíróság rendelkezik,

- amelyik az ügyben érdemi határozatot hozott;
- amelynek illetékességi területén a jogerős határozatot hozó szabálysértési hatóság fekszik;
- amelynek illetékességi területén a helyszíni bírságolásra sor került.

A bíróság az átváltoztatásról tizenöt napon belül, tárgyalás nélkül dönt. Amennyiben megállapítja, hogy a határozathozatal során törvénysértés történt, a szabálysértési hatóság határozatát hatályon kívül helyezi.

Ha a törvénysértés az alapeljárásban merült fel, a bíróság a szabálysértési hatóságot - elvi iránymutatás megküldésével - új eljárásra, illetőleg új határozat meghozatalára kötelezi.

Ha viszont a törvénysértés a végrehajtás során merült fel, a bíróság a szabálysértési hatóságot a végrehajtási eljárás folytatására utasítja.

Ilyen esetben az elzárásra átváltoztatás tárgyában hozott bírósági határozattal szemben nincs helye jogorvoslatnak.

- Amennyiben az elkövető vagy helyette más a pénzbírságot, illetőleg az elzárásra átváltoztatott pénzbírságnak a még le nem töltött napoknak megfelelő összegét igazoltan megfizeti
- az elzárás nem fogatosítható, illetőleg
- az elzárás fogatosítását követően az elkövetőt nyomban szabadon kell bocsátani.

Az elzárás letöltéséről, illetőleg az azonnali szabadításról a büntetés-végrehajtási intézet a bíróságot haladéktalanul értesíti.

A pénzbírság, illetőleg az eljárási költség megfizetésére a szabálysértési hatóság, illetőleg a bíróság legfeljebb hat hónapi tartamra részletfizetési kedvezményt vagy halasztást adhat.

Kivételes esetben a bíróság - hivatalból vagy kérelemre - egészségi, családi vagy más fontos okból az elzárás, illetőleg a pénzbírságot helyettesítő elzárás elhalasztását vagy félbeszakítását is engedélyezheti. Ennek időtartama hat hónapig terjedhet.

Az elzárás büntetés elengedése, illetőleg mérséklése, a pénzbírság megfizetésének elengedése, a járművezetéstől eltiltás mellőzése, illetőleg az elkobzott dolog visszaadása érdekében az elkövető - az elkövető beleegyezése esetében védője is - méltányossági kérelmet nyújthat be.

Ilyenkor a pénzbírság, illetőleg a járművezetéstől eltiltás végrehajtását méltányosságból mellőzheti, az elkobzott dolgot visszaadhatja:

- önkormányzati hatáskörbe tartozó szabálysértések esetében a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatal vezetője,
- a felügyeletet ellátó miniszter, ha az ügyben más szabálysértési hatóság járt el,
- országos hatáskörű szerv vezetője, amennyiben a felügyeletet nem miniszter látja el.

Amennyiben az elkövetőt elzárással sújtották, a méltányossági jogkört a köztársasági elnök gyakorolja.

A méltányossági kérelmet az ügyben érdemi határozatot hozó bíróságnál kell előterjeszteni, amely a kérelmet az ügy irataival együtt soron kívül terjeszti fel az igazságügyminiszterhez.

Az elzárás elengedése vagy mérséklése iránti kérelem esetén az igazságügyminiszter a büntetés végrehajtását a köztársasági elnök döntéséig elhalaszthatja.

3.9. A szabálysértési hatóság jogkörét gyakorló szervek eljárásának szabályai

A szabálysértési hatóság jogkörét gyakorló szervek eljárásának szabályai tekintetében az Sztv. úgy rendelkezik, hogy a hatóság az eljáró személy az általa tartott hatósági ellenőrzés alkalmával észlelt szabálysértés elkövetőjét

- helyszíni bírsággal sújtja, vagy
- a szabálysértést a helyszínen elbírálja, amennyiben további bizonyításra nincs szükség.

Helyszíni bírság kiszabására jogosult

- a rendőrség, a határőrség, a vám- és pénzügyőrség, a hivatásos tűzoltóság;
- a helyi önkormányzat képviselő-testülete hivatalának erre felhatalmazott ügyintézője;
- a természetvédelmi őr, az önkormányzati természetvédelmi őr, a természetvédelmi hatóság részéről eljáró és erre felhatalmazott személy, a közterület-felügyelő;
- a határőrség, az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat városi, megyei, fővárosi kerületi, repülőtéri intézetei, a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség, illetve a Megyei (Fővárosi) Közigazgatási Hivatal fogyasztóvédelmi felügyelőségei, a bányakapitányságok, illetve különösen jelentős ügyben a Magyar Bányászati Hivatal, a megyei (fővárosi) munkabiztonsági és munkaügyi felügyelő, a munkaügyi felügyelő, a Hírközlési Főfelügyelet területi szervei, a nemzeti park igazgatóságok, a Szerencsejáték Felügyelet részéről eljárásra jogosult személy;
- a növény-egészségügyi és talajvédelmi állomás és az állat-egészségügyi és élelmiszer-ellenőrző állomás, valamint a hatósági minőség-ellenőrző szervezetek erre feljogosított dolgozója;
- a közlekedési felügyelet ellenőre.

A helyszíni bírság összege ötszáz forinttól tízezer forintig terjedhet. Ha az elkövető a helyszíni bírság kiszabását - a jogkövetkezményekről szóló tájékoztatás után - tudomásul veszi, a bírságolás ellen jogorvoslatnak helye nincs. Ilyenkor az elkövető részére készpénz-átutalási megbízást kell átadni és fel kell hívni, hogy a bírságot harminc napon belül fizesse be.

A gépjárművel elkövetett szabálysértés miatt a helyszíni bírságot a gépjárművezető távollétében is ki lehet szabni. Ilyenkor a gépjármű forgalmi rendszáma alapján megállapított üzemben tartó címére kell a kiszabott összeget tartalmazó készpénz-átutalási megbízást megküldeni. Ha az elkövető vagy a gépjármű üzemben tartója a helyszíni bírság kiszabását nem veszi tudomásul, a szabálysértési eljárást az egyébként irányadó rendelkezések szerint kell lefolytatni. Így kell eljárni akkor is, ha a gépjármű üzemben tartójának megküldött készpénz-átutalási megbízást harminc napon belül nem fizetik meg.

Összefoglalás

A szabálysértési eljárás során fő szabályként az alábbi hatóságok jogosultak eljárni:

- a jegyző
- a rendőrség
- vámhatóság
- határvámhivatal.

Az említett hatóságokon kívül a jogszabályban hatáskörükbe utalt szabálysértési ügyekben a szabálysértési hatóság jogkörét gyakorolják

- a határőrség;
- az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat városi, megyei, fővárosi kerületi, repülőtéri intézetei;
- a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség, illetve a Megyei (Fővárosi) Közigazgatási Hivatal fogyasztóvédelmi felügyelőségei;

- a bányakapitányságok, illetve különösen jelentős ügyben a Magyar Bányászati Hivatal;
- a megyei (fővárosi) munkabiztonsági és munkaügyi felügyelő, a munkaügyi felügyelő;
- a Hírközlési Főfelügyelet területi szervei;
- a nemzeti park igazgatóságok;
- a Szerencsejáték Felügyelet;
- az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont.

Az illetékesség szabályai vonatkozásában a törvény általános illetékességi szabályként úgy rendelkezik, hogy az eljárás lefolytatására az eljárás alá vont személy lakóhelye szerinti szabálysértési hatóság illetékes.

A kizárás szabályai

A szabálysértési ügyben a hatóság tagjaként nem járhat el:

- aki az ügyben mint eljárás alá vont személy vagy védő, továbbá mint sértett, feljelentő vagy ezek képviselője, továbbá ezek hozzátartozója vesz vagy vett részt;
- aki az ügyben mint tanú vagy szakértő vesz vagy vett részt;
- akitől az ügy elfogulatlan megítélése egyéb okból nem várható.
- Hasonlóképpen nem járhat el az ügyben az a szabálysértési hatóság, melynek vezetőjével szemben valamely kizárási ok áll fenn.

A szabálysértési eljárásban részt vevő személyek

- Az eljárás alá vont személy: az Sztv. alkalmazásában eljárás alá vont személy az, akivel szemben a szabálysértési eljárást lefolytatják.

- A védő : Védő lehet a szabálysértési eljárás bármely szakaszában:

meghatalmazás, illetőleg kirendelés alapján az ügyvéd, továbbá az eljárás alá vont személy -
 - nagykorú hozzátartozója;
 - az eljárás alá vont személy törvényes képviselője.

- A sértett: akinek jogát vagy jogos érdekét a szabálysértés sértette vagy veszélyeztette.

Bizonyítás a szabálysértési eljárásban

A szabálysértési eljárás során a szabálysértési hatóság és a bíróság az ügy megítélése szempontjából lényeges körülményeket köteles tisztázni.

Bizonyítás eszközei különösen:

a tanúvallomás,

- a szakvélemény,
- a tárgyi bizonyítási eszköz,
- az okirat,
- a szemle és
- az elkövető vallomása.

Általános eljárási szabályok

Az eljárás felfüggesztése

A szabálysértési hatóság, illetőleg a bíróság az eljárást felfüggeszti,

- ha az ügy érdemi elbírálása olyan kérdés előzetes eldöntésétől függ, amelyben a döntés más szerv hatáskörébe tartozik;
- ha az ismert eljárás alá vont személy távolléte az ügy érdemi elbírálását nem teszi lehetővé.

Az idézés

Az idézés kötelező megjelenésre való felszólítás a hatóság részéről. Az idézést írásban kell közölni úgy, hogy azt a megidézett az idézésben megjelölt napnál legalább öt nappal korábban megkapja. Az idézésben meg kell jelölni, hogy a szabálysértési hatóság, illetőleg a bíróság a megidézettet milyen ügyben és milyen minőségben kívánja meghallgatni, egyúttal figyelmeztetni kell a megjelenés elmulasztásának következményeire.

Amennyiben a megidézett személy az idézésre nem jelenik meg és ezt alapos okkal nem menti ki, önhibájából meghallgatásra alkalmatlan állapotban jelenik meg vagy a meghallgatás előtt engedély nélkül eltávozik, a meghallgatásának elmaradásával okozott költségek megtérítésére kell kötelezni.

A jegyzőkönyv

Az eljárási cselekményekről - ha a törvény másként nem rendelkezik - jegyzőkönyvet kell készíteni.

A mulasztás igazolása

Az Sztv. szerint aki önhibáján kívül nem jelent meg a kitűzött határnapon vagy elmulasztott valamilyen határidőt, igazolási kérelmet nyújthat be. Az igazolási kérelmet az elmulasztott határnaptól, illetőleg az elmulasztott határidő utolsó napjától számított nyolc napon belül lehet előterjeszteni.

Amennyiben az igazolási kérelem helytálló, a szabálysértési hatóság, illetőleg a bíróság az eljárás folytatását rendeli el, és - az eljárás eredményétől függően - a korábbi határozatot hatályában fenntartja vagy hatályon kívül helyezi és új határozatot hoz.

Az igazolási kérelemnek sem az eljárás folytatására, sem a határozat végrehajtására nincs halasztó hatálya; indokolt esetben azonban a szabálysértési hatóság, illetőleg a bíróság a határozat végrehajtását felfüggesztheti.

Az eljárási költség

A törvény vonatkozásában eljárási költség

- mindaz a költség, amelyet az állam az eljárás alapjául szolgáló cselekmény miatt, az eljárás megindításától a szabálysértési büntetés végrehajtásának befejezéséig előlegezett,
- az eljárás alá vont személynek az ügyben felmerült készkiadása,

- a sértett indokolt készkiadása.

A kézbesítés szabályai

A szabálysértési eljárásban az iratokat rendszerint posta útján kell kézbesíteni, ám lehetőség van arra is, hogy a címzett az iratot a hatóságnál is átveheti.

Az iratokat a kézbesítés második megkísérlésének napját követő ötödik munkanapon kézbesítettnek kell tekinteni, ha a kézbesítés azért volt eredménytelen, mert a címzett az iratot nem vette át, illetőleg az átvételt megtagadta.

A határozat közlése, kijavítása és kiegészítése

A szabálysértési hatóság, illetőleg a bíróság a határozatát név-, szám-, számítási hiba vagy más hasonló elírás esetén kijavítja.

Kényszerintézkedések a szabálysértési eljárásban

A feltartóztatás és az előállítás

- Szabálysértési őrizet
- Az elővezetés
- Ruházat, csomag és jármű átvizsgálása
- A lefoglalás
- A rendbírság

A szabálysértési eljárás lefolytatása

A szabálysértési hatóság előtti eljárás

A szabálysértési eljárás feljelentés, illetőleg a szabálysértési hatóság részéről eljáró személy észlelése vagy tudomása alapján indulhat meg.

Az érdemi határozatot az eljárás megindítását követő harminc napon belül kell meghozni. Ha az ügy bonyolultsága vagy más elháríthatatlan akadály indokolja, a szabálysértési hatóság vezetője egy alkalommal az ügyintézési határidőt legfeljebb harminc nappal meghosszabbíthatja.

Amennyiben a feljelentés adatai nem adnak elegendő alapot a felelősség megállapítására, illetőleg az eljárás megszüntetésére, a tényállás tisztázása érdekében a szabálysértési hatóság

- felhívja a feljelentőt további adatok közlésére, meghallgatja az eljárás alá vont személyt, szükség esetén a sértettet, a feljelentőt, illetve más, tanúként számba jöhető személyeket,
- szakvéleményt szerez be, meghallgatja a szakértőt, illetve a szaktanácsadót,
- iratokat, tárgyi bizonyítási eszközöket szerez, illetve szereztet be,
- külön jogszabályban meghatározott feltételek alapján más szerveket adatok közlésére hív fel.

Az eljárás megszüntetése

A szabálysértési hatóság az eljárást határozattal megszünteti, ha

- a cselekmény nem szabálysértés, vagy azt nem a felelősségre vont személy követte el,
- az eljárás adatai alapján nem állapítható meg szabálysértés elkövetése, az eljárás alá vont személy kiléte, illetve tartózkodási helye és az eljárás folytatásától sem várható eredmény,
- az eljárás alá vont személy meghalt,
- a felelősséget kizáró ok áll fenn,
- a cselekmény miatt büntetőeljárás van folyamatban, vagy a cselekményt büntető- vagy szabálysértési eljárás keretében jogerősen elbírálták,
- a cselekmény olyan kötelesség megszegésében áll, amelyet jogerős egyedi államigazgatási határozat állapított meg,
- elévülés miatt nincs helye felelősségre vonásnak,
- az eljárás alá vont személy felelősségre vonása nélkül alkalmaz elkobzást.

A szabálysértési hatóság határozatával, illetőleg intézkedésével szemben az eljárás alá vont személy és jogi képviselője, valamint a rendbírsággal sújtott személy, a illetve egyes esetekben a sértett panaszt tehet.

A szabálysértési hatóság határozata

Amennyiben az eljárás adatai elegendő alapot szolgáltatnak az eljárás alá vont személy felelősségének megállapítására, a szabálysértési hatóság pénzbírságot szabhat ki, figyelmeztetést, járművezetéstől eltiltást, illetőleg elkobzást alkalmazhat, valamint kártérítést és eljárási költséget állapíthat meg.

A kifogás

A pénzbírság kiszabását, a figyelmeztetést, a járművezetéstől eltiltást, az elkobzást megállapító határozattal szemben az eljárás alá vont személy, törvényes képviselője vagy védője, a kártérítést illetően a sértett is a marasztaló határozatot hozó szabálysértési hatóságnál a határozat közlésétől számított nyolc napon belül kifogást nyújthat be. A kifogás alapján a szabálysértési hatóság a határozatát visszavonhatja, vagy - a kifogást tevő javára - módosíthatja.

A bíróság előtti eljárás

A bíróság a kifogás beérkezését követően nyolc napon belül megvizsgálja, hogy helye van-e

- az ügy áttételének,
- az eljárás felfüggesztésének,
- az eljárás megszüntetésének, és a szükséges intézkedéseket haladéktalanul megteszi.

A bíróság szabálysértési ügyben végzéssel határoz, amelyben a bíróságnak a kifogásról kell döntenie. A döntés meghozatala során a bíróságot a szabálysértési hatóság határozata nem köti.

A bíróság a kifogást 30 napon belül tárgyalás mellőzésével, az iratok alapján bírálja el.

A bíróság a szabálysértési hatóság határozatát hatályon kívül helyezi és az iratokat a szabálysértési hatóságnak megküldi, ha

- a határozatot a szabálysértési hatóságnak törvényben kizárt tagja hozta;
- a szabálysértési hatóság nem a hatáskörében járt el, illetőleg a hatáskörét túllépte.

A bíróság a szabálysértési hatóság határozatát

- hatályban tartja, ha a kifogás alaptalan;
- megváltoztatja, ha a szabálysértési hatóság jogszabályt helytelenül alkalmazott.

A bíróság végzése ellen fellebbezésnek, azaz rendes jogorvoslatnak nincs helye, de az eljárás alá vont személy, a védő és a sértett a kézbesítéstől számított nyolc napon belül tárgyalás tartását kérheti. Ebben az esetben a tárgyalás tartására irányuló kérelemnek a végzés végrehajtására halasztó hatálya van.

A tárgyalás tartása vonatkozásában azt a sértett kizárólag kártérítést érdemben elbíráló rendelkezéssel kapcsolatban kérheti.. Ha a tárgyalás tartását kizárólag a sértett kérte, a bíróság - a kérelem megalapozottsága esetén - a kártérítésre vonatkozó rendelkezést hatályon kívül helyezi és a kártérítés megállapítását mellőzi.

A bíróság jogerős határozatával elbírált cselekmény (alapügy) esetén perújításnak van helye, ha

- az alapügyben akár felmerült, akár fel nem merült tényre vonatkozó olyan új bizonyítékot hoznak fel, amely valószínűvé teszi, hogy az elkövető szabálysértési felelőssége nem állapítható meg, illetőleg rá nézve kedvezőbb tartalmú határozat hozható;
- az elkövetővel szemben ugyanazon cselekmény miatt több szabálysértési felelősséget megállapító bírósági határozatot, vagy ugyanazon cselekmény miatt szabálysértési hatósági és a büntetőjogi felelősséget elbíráló bírósági határozatot hoztak;
- az alapügyben hamis vagy hamisított bizonyítékot használtak fel;
- az alapügyben a szabálysértési hatóság valamely tagja, illetőleg a bíróság köteleességét a büntető törvénybe ütköző módon megszegte;
- az elkövető által elkövetett bűncselekményt e törvény szerinti eljárásban, szabálysértésként bírálták el.

Hasonlóképpen perújításnak van helye, ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenessé nyilvánított jogszabálynak a konkrét esetben történő alkalmazhatósága visszamenőleges kizárásával ad helyt az alkotmányjogi panasznak.

Nincs helye azonban perújításnak, ha a bírósági határozat jogerőre emelkedését követően egy év eltelt.

Ha a bíróság a kérelmet alaposnak találja, a perújítást elrendeli és az ügyet tárgyalásra tűzi ki, illetőleg a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bírósághoz teszi át, egyidejűleg az alapügyben hozott bármely rendelkezés végrehajtását felfüggesztheti, illetőleg félbeszakíthatja.

Amennyiben a bíróság a perújítási kérelmet alaptalannak találja, azt elutasítja. A határozatot közölni kell azzal, aki a kérelmet előterjesztette.

Ha a bíróság - a tárgyalás eredményétől függően - megállapítja, hogy a perújítás alapos, az alapügyben hozott határozatot egészben vagy részben hatályon kívül helyezi és új határozatot hoz, ha pedig a perújítási kérelmet alaptalannak találja, azt elutasítja.

A perújítás tárgyában hozott érdemi határozatok ellen nincs helye jogorvoslatnak.

A végrehajtás

Az Sztv. a végrehajtás szabályai tekintetében aszerint differenciál, hogy milyen szankció kiszabására került sor.

A pénzbírságot az elkövetőnek a határozat jogerőre emelkedésétől számított harminc napon belül kell megfizetnie.

Ha a pénzbírság vagy egyéb pénzösszeg megfizetésére kötelezett a határozat jogerőre emelkedésétől számított harminc napon belül a pénzösszeget nem fizeti meg, a szabálysértési hatóság közvetlen letiltást bocsát ki.

A közérdekű munka legrövidebb tartama egy nap, leghosszabb tartama húsz nap. Egy napi közérdekű munkának legfeljebb hat óra munkavégzés felel meg.

Ha az elkövető nem járul hozzá a közérdekű munkavégzésre kötelezéshez, a pénzbírságot, illetőleg a helyszíni bírságot elzárásra kell átváltoztatni.

Erről a bíróság az átváltoztatásról tizenöt napon belül, tárgyalás nélkül dönt.

Amennyiben megállapítja, hogy a határozathozatal során törvénysértés történt, a szabálysértési hatóság határozatát hatályon kívül helyezi.

Az elzárás büntetés elengedése, illetőleg mérséklése, a pénzbírság megfizetésének elengedése, a járművezetéstől eltiltás mellőzése, illetőleg az elkobzott dolog visszaadása érdekében az elkövető - az elkövető beleegyezése esetében védője is - méltányossági kérelmet nyújthat be.

A szabálysértési hatóság jogkörét gyakorló szervek eljárásának szabályai

- A szabálysértési hatóság jogkörét gyakorló szervek eljárásának szabályai tekintetében az Sztv. úgy rendelkezik, hogy a hatóság az eljáró személy az általa tartott hatósági ellenőrzés alkalmával észlelt szabálysértés elkövetőjét
- helyszíni bírsággal sújtja, vagy
- a szabálysértést a helyszínen elbírálja, amennyiben további bizonyításra nincs szükség.

A helyszíni bírság összege ötszáz forinttól tízezer forintig terjedhet.

Ellenőrző kérdések

Ismertesse a szabálysértési eljárás lefolytatására jogosult hatóságok körét?

Kit nevezünk sértettnek a szabálysértési eljárásban?

Milyen bizonyítási eszközöket nevesít az Sztv?

Ismertesse a kifogás előterjesztésére és elbírálására vonatkozó szabályokat!

Milyen esetben tart tárgyalást a bíróság a jogorvoslati szakaszban?

Ismertesse a perújítás szabályait!

Irodalomjegyzék:

Jacques Chevallier Science administrative, Presses Universitaires de France, 1986. 607 p.

Michel Crozier: A bürokrácia jelensége. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1981.

Charles Debbasch Science administrative, Dalloz, Paris, 1989. 815.p.

Gajduschek György: A bürokrácia jelentései, in Közigazgatás – szorítóban, Unió, Budapest, 1998. 7-85 oldalak

Közigazgatás és politika. Tanulmányok. Szerkesztette: Bihari Mihály, Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1980.

Lőrincz Lajos: A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és a politikával.

Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1981

Lőrincz-Nagy-Szamel: A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai.

Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1976,.

Lőrincz Lajos: Magyar közigazgatás, dilemmák és perspektíva, Akadémiai Kiadó, Bp.1988.

Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás, Budapest, 1942.

Organizational Effectiveness, szerk.Cameron, Whetten, Academic Press, NewYork, London, 1983. 292 p.

Szamel Lajos: Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái.

Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1963.

Szamel Lajos: A magyar közigazgatás-tudomány. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1977.

Szaniszló József: A Magyary iskola és háború utáni sorsa, Budapest, 1993.211 oldal

Szaniszló József: A közigazgatás-tudomány oktatásának és tanszékeinek története az ELTE Jog- és Államtudományi Karán 1777-1977 között, Budapest, 1977. Első kötet 279 oldal

Szentpéteri István: Az igazgatástudomány szervezéselméleti alapjai. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1974.

Zupkó Gábor: Közigazgatási reformirányzatok az ezredfordulón, Századvég, 2002. 148.p.

Max Weber: Állam, politika, tudomány. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1970

Max Weber: Gazdaság és társadalom. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1967.

Az önkormányzati rendszer magyarázata, szerkesztette: Verebélyi Imre, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1993. 544 oldal.

Borbíró István: Az országos hatáskörű szervek jogállásának egységesítési elvei, Magyar Közigazgatás, 1991. 9. szám.

Bölöny József, Hubai László, Magyarország kormányai 1848-2004, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2004. 549 oldal.

Csefkó Ferenc, A helyi önkormányzati rendszer, Dialóg Campus kiadó, Budapest-Pécs, 1997. 316 oldal.

Csizmadia Andor- Kajtár István: A kormányzás egyes kérdései a felszabadulás előtt, A főirány programirodája, Bp. 1983. 366 oldal.

Alain Delcamp, Les institutions locales en Europe, Presses Universitaires de France, Paris, 1990. 125 oldal.

Maurice, Duverger, Institutions politiques, Presses Universitaires de France, Paris, 1988. 603 oldal.

Ficzere Lajos: A kormány döntési rendszere, a kormány mellett működő testületek. In.: Tanulmányok a kormány döntési rendszeréről, 1994. KJK. Bp.

Fogarasi-Ivancsics-Kiss: A helyi önkormányzatok kézikönyve, UNIÓ, Budapest, 1997. 457 oldal.

Lőrincz Lajos: A kormányzás rendszerének és módszereinek változásai néhány országban. In.: Tanulmányok a kormány döntési rendszeréről. 1994. KJK.Bp.

Molnár Miklós: A miniszter az egyes polgári államokban. Magyar Közigazgatás, 1990. 587. és következő oldalak.

Mónus Lajos: Az országos hatáskörű szervek helyzetének rendezése, Válogatott tanulmányok, Szerkesztette: Horváth M. Tamás, Wiener György, Bp. 1992. Magyar Közigazgatási Intézet kiadója, 33- 43 oldalak.

Önkormányzás vagy az elitek uralma, szerkesztette: Krausz Tamás, Márkus Péter, Liberter Kiadó, Budapest, 1995. 199 oldal.

Önkormányzati hatásköri jegyzék, UNIÓ, Budapest, 1998. 320 oldal.

Pikler Kornél: A parlamentáris kormányzati rendszer és a közigazgatás irányítása, A főirány programirodája, Bp. 1983. 337 oldal.

Raadschelders, Jos C.N. Government, a public administration perspective, M.E. Charpe., 2003. 441 oldal.

Racionális létszám-modell és működés az önkormányzati hivatalokban, szerkesztette: Sever Lászlóné, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1997. 225 oldal.

Rosenbloom, David H. Kravchuk, Robert S Public administration, McGraw-Hill, 2005. 599 oldal.

- Szabó Gábor, A dekoncentráció helye és szerepe a magyar közigazgatásban, Magyar Közigazgatás, 1995. 7.szám
- Verebélyi Imre, A nem minisztériumi jogállású közigazgatási szervek reformja, Magyar Közigazgatás, 1997. 10.szám.
- Jacques Chevallier, Danièle Loschak, Science administrative, L.G.D.J.Paris, 1978. Tome I. 576 oldal
- Martin van Creveld, The rise and decline of the state, Cambridge University Press, Cambridge, 1999. 439 oldal
- Ernst Forsthoff, Traité de droit administratif allemand, Bruylant, Bruxelles, 1969. 753 oldal
- Kaltenbach Jenő, A felügyelet intézménye a közigazgatásban, Jogtudományi Közlöny, 1988. 3. szám
- Le controle de l' Administration en Europe de Est et de l'Ouest, szerkesztette: Guy Braibant, Janusz Letowsky, Céline Wiener, Edition du CNRS, Paris, 1985. 278 oldal
- Friedrich von Hayek, Út a szolgáshoz, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1991. 314 oldal
- C.Lindblom, The Intelligence of Democracy, New York, Free Press, 1965. 352 oldal.
- Lőrincz Lajos, Magyar közigazgatás: dilemmák és perspektíva, Akadémiai kiadó, Budapest, 1988. 108 oldal
- Lőrincz Lajos, Takács Albert, A közigazgatás-tudomány alapjai, Rejtjel, Budapest, 2001. 255 oldal.
- Madarász Tibor, Közigazgatás és jog, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987. 424 oldal
- Magyar közigazgatási jog, szerkesztette: Ficzer Lajos, Osiris kiadó, Budapest, 1998. 512 oldal
- R.E. Neustedt, Presidential Power, John Wiley and Sons, 1960. 221 oldal.
- Pierre Bauchet, Le plan dans l'économie française, Exonome, 1986. 246 oldal
- Perspectives on Public Management, szerkesztette: R.T. Golembiewski, Peacock Publishers, Itasca, 1968, 263 oldal
- Sári János, A hatalommegosztás, Osiris Kiadó, Budapest, 1995. 254 oldal.
- Herbert A.Simon, Administrative Behavior, Free Press, New York-London, 1958.
- Szentpéteri István, Irányítás, felügyelet és ellenőrzés, Állam és Igazgatás, 1988. 8.sz.
- Török Lajos, Az állami ellenőrzés szocialista rendszere, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1971. 307 oldal
- Joseph A.Ueges, The dimensions of Public Administration, Holbrook Press, Boston, 579 oldal
- Jacques Ziller, Administrations comparées, Montchrestien, Paris, 1993. 511 oldal.
- SABAH, BENNOUNA (szerk.): Femmes, pouvoir et sociétés. Les enjeux de la démocratie. IIAS, Bruxelles, 1998.

- BERÉNYI SÁNDOR: A közigazgatás személyzeti rendszere – közszolgálat, Budapest, 1992. 93-100.p.
- BODIGUEL, JEAN-LUC-ROUBAN, LUC: Le fonctionnaire détrôné? 1991, 92-108.p.
- CASSESE, SABINO – PELLEW, JILL: The merit system. IISA. Bruxelles, 1987.
- DUDÁS FERENC - HAZAI ZOLTÁN, A közszolgálat munkaadói szerepkörének fejlődése a versenyképesség javításának tükrében az Európai Unióban, Magyar Közigazgatás, 2003. 10-11.szám.
- DEBBASCH, CHARLES: Science administrative, Dalloz, Paris, 1989, 501-516.p.
- FOUGÈRE, LOUIS: La fonction publique. IISA, Bruxelles, 1966. 175-213.p.
- GAZIER, FRANÇOIS: La fonction publique dans le monde. CUJAS, Paris, 1972, 100-114.p.
- GYÖRGY ISTVÁN, Közszolgálat, közszolgálati jog, közszolgálati törvény, Magyar Közigazgatás, 1998. 3.szám.
- KRISLOV, SAMUEL – ROSENBLOOM DAVID: Representative bureaucracy and the American political system, Praeger, New York, 1981.
- KRISTÓ GYULA: A tizenegyedik század története. Budapest, Pannonica, 1999. 33-36.p.
- Les fonctions publiques en Europe de l'Ouest. CNRS, Paris, 1986, 127-131.p.
- MAUTHNER ISTVÁN, A közigazgatás személyi állományának kiválasztása, Bp. 1994.132.oldal.
- MÁRTONFFY KÁROLY: A közszolgálat utánpótlása. Budapest, 1937.
- MÁRTONFFY KÁROLY: A magyar közigazgatás megújulása. Budapest, 1940. 265-273.p.
- PETRIK JÁNOS – SÜMEGI ENDRE, A CAF-önértékeléstől a teljesítményértékelésig, Magyar Közigazgatás, 2004. 5.-6.szám.
- PLANTEY, ALAIN: La fonction publique. Litec, Paris, 1991. 229-254.p.
- QUERMONNE, JEAN-LOUIS: L'appareil administratif de l'Etat. Seuil, Paris, 1991. Recrutment, formation et carrière dans la fonction publique. Bureau international du Travail, Genève, 1983. 31-50.p.
- SHAFRITZ, JAY – HYDE, ALBERT – ROSENBLOOM, DAVID: Personnel management in government. Dekker, New York-Basel, 1994. 153-175.pp.
- Tanulmányok a közszolgálat köréből. Programiroda, Budapest, 1982.
- ZILLER, JACQUES: Egalité et mérite. European Institute of Public Administration, Bruxelles, 1988.
- ZILLER, JACQUES. Administration comparée. Montchrestien, Paris, 380-406.p.
- Fazekas Mariann – Ficzer Lajos (2004) : Magyar közigazgatási jog, általános rész. Osiris Kiadó, Budapest, 66-80. p.
- Szigeti Péter (2002): Jogtani és államtani alapvonalak. Rejtjel Kiadó, Budapest, 112-129. p.

- Jakab András (2002): A norma szerkezete és a jogalkalmazási modell. In: Jogérvényesítés – jogalkalmazás, KGRE Állam- és Jogtudományi Kar, 59-64. p.
- Szabó Miklós (2001): Bevezetés a jogi- és államtudományokba. Prudentia Inris, Miskolc, 2001. 57-60.p.
- Madarász Tibor (1991): A magyar államigazgatási jogi alapjai, Tankönyvkiadó, Budapest, 205-235. p.
- Alfonso, Luciano Parejo; Jiménez-Blanco, A.; Ortega Álvarez, L.: Manual de Derecho Administrativo. Parte General. Editorial Ariel, S.A., Barcelona, 1996.
- Asztalos László: A polgári jogi szankció. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1966.
- Asztalos László: Polgári jog. Tankönyvkiadó, Budapest, 1991.
- Asztalos László: Polgári jogi alaptan. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1987.
- Bárd Károly, Gellér Balázs, Ligeti Katalin, Margitán Éva, Wiener A. Imre: Büntetőjog, Általános rész. KJK Kerszöv, Budapest, 2003.
- Büntetőjog. Általános rész. (Szerk.: Dr. Békés Imre), HVG Orac, Budapest, 2003.
- Földvály József: Magyar Büntetőjog, Általános rész. Osiris, Budapest, 2002.
- Kelsen, Hans: Tiszta jogtan. ELTE Bibó István Szakkolégium, Budapest, 1988.
- Lábady Tamás: A magyar magánjog (polgári jog) általános része. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 1997.
- de Laubadère, André; Venezia, Jean-Claude; Gaudemet, Yves: Droit administratif. L.G.D.J., Paris, 1999.
- Madarász Tibor: A magyar államigazgatási jog alapjai. Tankönyvkiadó, Budapest, 1992.
- Peiser, Gustave: Droit administratif général. Dalloz. Paris, 2000.
- Szabó Imre: A jogelmélet alapjai. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1971.
- Szabó Imre: Jogelmélet. KJK, Budapest, 1977.

Ellenőrző kérdések

A kérdésre kattintva megkapja a választ

1. fejezet Lőrincz Lajos: A közigazgatás és társadalmi környezete

1. Miért jelentős az írásbeliség megjelenése a közigazgatásban?
2. A közigazgatás formálásában a gazdaságon és politikán kívül milyen más tényezők jellemzőek?
3. Mi jellemzi a közigazgatás és a politika kapcsolatát a kétpártrendszerű államokban?
4. Mi jellemzi az új típusú, feladatteljesítőnek nevezett közigazgatási szervezetet?
5. Mi a célja a politikai pártoknak a politikai rendszerben?
6. Milyen kapcsolat van a közigazgatás és a politika között a többpártrendszerű országokban?
7. Mondjon példát többpártrendszerű országra!
8. Milyen a kapcsolat a közigazgatás és a politika között az egypártrendszerű államokban?
9. Milyen a kapcsolat a közigazgatás és a politika között a kétpártrendszerű államokban?
10. Mondjon példát egypártrendszerű országra!
11. Mit jelent a zsákmányrendszer?
12. Mondjon példát rá, hol működött zsákmányrendszer!
13. Mit jelent a depolitizált közigazgatás?
14. Mit jelent a demokratikus közigazgatás követelménye?
15. Sorolja fel a demokratizmus tartalmi elemeit a közigazgatásban?
16. Milyen formában valósulhat meg az állampolgárok közvetlen részvétele a közigazgatásban?
17. Mit jelent az alkalmazás demokratizmusa?
18. Hogyan határozható meg a közérdek?
19. Miért fontos, hogy a közigazgatás a törvények alá legyen rendelve?
20. Mit jelent az átláthatóság a közigazgatásban?

2. fejezet Lőrincz Lajos: A közigazgatás szervezete

1. Mit jelent a monolitikus végrehajtó hatalom?
2. Mit jelent a duális végrehajtó hatalom?
3. Sorolja fel, hogy mi tartozik az államfői funkcióhoz általában!
4. Sorolja fel, hogy mi tartozik a kormányfői funkcióhoz általában!
5. Milyen szintjei vannak a központi igazgatásnak?
6. Sorolja fel az elsődleges koordináció szükségességének okait!
7. Mi a kormány hármasszerepe?
8. Mi az azonosság a minisztériumok és a főhatóságok között?
9. Mi a különbség a minisztériumok és a főhatóságok között?
10. A minisztériumi struktúrának milyen két fő variánsa alakult ki?
11. Mi jellemzi a klasszikus minisztériumi struktúrát?
12. Mi jellemzi a svéd minisztériumi modellt?
13. Mit jelent a minisztertanácsi kormány?
14. A decentralizációnak milyen fő modelljei vannak?
15. Mit jelent a centralizáció?
16. A dekoncentrált szervezeteknek milyen csoportjai vannak?
17. Melyek a megyei közigazgatási hivatalok fő jellemzői?
18. Milyen kérdésben alkothat rendeletet a képviselő-testület?

19. Ki lehet polgármester?
20. Sorolja fel a kötelező alapellátásokat!

3. fejezet Lőrincz Lajos: A közigazgatás funkciói, feladatai

1. Mi a különbség a funkció és a feladat között?
2. Milyen funkciókat takar a POSDCORB betűszó?
3. Sorolja fel, hogy milyen sajátosságai vannak a közigazgatásban született döntéseknek?
4. Mi a különbség a programozott és a programozatlan döntés között?
5. Hogyan határozható meg a belső ellenőrzés?
6. Mit jelent a külső ellenőrzés?

4. fejezet Lőrincz Lajos: A Közigazgatás személyi állománya

1. A személyi állomány milyen rétegekre osztható?
2. Mit jelent az antidemokratikus kiválasztás?
3. Mit jelent a patronázs rendszer?
4. Mit jelent a pozitív diszkrimináció?
5. A képzettség, rátermettség ellenőrzésére milyen fő eljárási mód lehetséges?
6. Milyen módokon történhet az előrelépés?
7. Ki végezheti a minősítést?
8. Mit jelent az anszientitás elve?
9. Milyen elemekből áll az illetmény?
10. Sorolja fel a pótlékok fajtáit!
11. Mit tartalmaz a szolgálat közigazgatási szervben végzésének kötelezettsége?
12. Létesíthet-e a köztisztviselő, munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyt?
13. Sorolja fel, hogy a vezető beosztású köztisztviselő, milyen munkavégzésre irányuló jogviszonyt létesíthet?
14. Milyen esetekben köteles az utasítást megtagadni a köztisztviselő?
15. Mikor mérlegelheti a köztisztviselő az utasítás végrehajtását?
16. Melyek az alkalmazáshoz kapcsolódó jogok?
17. Mit jelent az eredmény-felelősség?
18. Milyen törvények tartalmazzák a kártérítési (anyagi) felelősségre vonatkozó szabályokat a köztisztviselők vonatkozásában?
19. A vétkességére tekintet nélkül mikor felelős a köztisztviselő?
20. A magyar köztisztviselői törvény milyen továbbképzések között tesz különbséget?

5. Fejezet Dr.Szamel Katalin: A közigazgatási jog forrásai

1. A közigazgatás mely cselekvéseit nevezzük aktusoknak?
2. Miket nevezünk közigazgatási jogi aktusoknak?
3. Miket nevezünk regisztratív cselekményeknek?
4. Miket nevezünk materiális cselekményeknek?
5. Miket nevezünk normatív aktusoknak?
6. Miket nevezünk közhatalmi aktusoknak?
7. Mi az a diszjunktív diszpozíció?
8. Mit jelent a közigazgatási aktusok alkotmányosságának követelménye?
9. Mit jelent az akarat valódisága?
10. Melyek a semmisségi okok a KET szerint?

6. Fejezet Dr. György István: A Közigazgatási jogi norma

1. Sorolja fel a jogi norma jellemzői!
2. Mit szabályoznak az anyagi jogi normák?
3. Mit szabályoznak az alaki jogi normák?
4. Sorolja fel az anyagi jogi normákat!
5. Sorolja fel az alaki jogi normákat!
6. Milyen elemekből áll a klasszikus jogi norma szerkezete?

7. Fejezet Dr. Szamel Katalin: A közigazgatási aktusok

1. A közigazgatás mely cselekvéseit nevezzük aktusoknak?
2. Miket nevezünk közigazgatási jogi aktusoknak?
3. Miket nevezünk regisztratív cselekményeknek?
4. Miket nevezünk materiális cselekményeknek?
5. Miket nevezünk normatív aktusoknak?
6. Miket nevezünk közhatalmi aktusoknak?
7. Mi az a diszjunktív diszpozíció?
8. Mit jelent a közigazgatási aktusok alkotmányosságának követelménye?
9. Mit jelent az akarat valódisága?
10. Melyek a semmisségi okok a KET szerint?

8. Fejezet Dr. Temesi István: Közigazgatási szankció

1. Minek az eszköze a szankció?
2. Melyek a közigazgatási jogi szankció lényeges elemei?
3. Milyen fajtái vannak a hátránynak?
4. Milyen fajtái vannak a közigazgatási jogi szankciónak?
5. Milyen funkciója lehet a szankciónak?

9. Fejezet Dr. Lövétei István: A közigazgatási eljárás

1. Mit nevezünk jogszolgáltatásnak?
2. Melyek az ügyintézés elemei?
3. Melyek az államigazgatás szervei?
4. Kit nevez a KET ügyfélnek?
5. Mit nevezünk jogutódlásnak?
6. Mi a közigazgatási hatósági ügy fogalma?
7. Mely ügyfajták esetében nem alkalmazzuk a KET általános szabályait?
8. Mely esetekben lehet korlátozni az ellenérdekű ügyfelet iratbetekintési jogában?
9. Mit jelent a joghatóság fogalma?
10. Mit jelent a hatáskör fogalma?
11. Melyek az általános illetékességi okok?
12. Mit nevezünk pozitív hatásköri összeütközésnek?
13. Mi a különbség a határidő és a határnap között?
14. Ki nem lehet hatósági közvetítő?
15. Mit kell tartalmaznia az idézésnek?
16. Mikor nem kell a szóbeli kérelemről jegyzőkönyvet készíteni?
17. Mikor mellőzhető az értesítés?
18. Mit kell tartalmaznia az értesítésnek?
19. Mikor van helye a kérelem érdemi vizsgálat nélkül történő elutasításának?

20. Mikor szünteti meg a hatóság az eljárást?
21. Mit nevezünk vélelemnek?
22. Mit jelent a bizonyítási teher?
23. Mikor tagadható meg a nyilatkozattételi és adatszolgáltatási kötelezettség?
24. Hogyan csoportosíthatók az iratok?
25. Mit nevezünk teljes bizonyító erejű magánokiratnak?
26. Mely kötelezettségeket foglalja magában a tanúzási kötelezettség?
27. Mi célt szolgál a hatósági tanú intézménye?
28. Ki vezeti a közigazgatási tárgyalást?
29. Mit tartalmaz a határozat hitelesítő része?
30. Mely esetekben számít jogszerűnek a döntés?
31. Mikor van helye hirdetményi közlésnek?
32. Milyen speciális hatósági határozatokat ismer?
33. Mi a fellebbezés?
34. Mennyi a fellebbezés határideje?
35. Mennyi a bírósági felülvizsgálat benyújtásának határideje?
36. Mely fórum előtt folyik a közigazgatási per?
37. Mikor megengedett a közigazgatási per döntése elleni fellebbezés?
38. Mely szervhez nyújthatja be az ügyész az óvását?
39. Mikor hajtható végre a határozat?
40. Mennyi az elévülés időtartama?
41. Mire szolgál a biztosítási intézkedés?
42. Mennyi a végrehajtási eljárási bírság összege?
43. Mely szerv dönt a végrehajtási kifogásról?
44. Mely csoportokba sorolhatók az elektronikus aláírások?
45. Mit nevezünk elektronikus tájékoztató szolgáltatásnak?

10. Fejezet Dr.Boros Anita: A szabálysértési jog

1. Mit nevezünk szabálysértésnek?
2. Melyek a beszámítási képesség hiányának változatai?
3. Mit nevezünk kényszernek?
4. Mennyi idő alatt évül el a szabálysértés?
5. Melyek a szabálysértések miatt alkalmazható büntetések?
6. Melyek a szabálysértések miatt alkalmazható intézkedések?
7. Mennyi a pénzbírság maximális mértéke?
8. Milyen módon róható le a helyszíni bírság?
9. Mely dolgot kötelező elkobozni?
10. Mennyi a kitiltás időtartama?
11. Melyik a legenyhébb szabálysértési intézkedési forma?
12. Mennyi lehet az elzárás leghosszabb időtartama?
13. Melyek a kizárás szabályai?
14. Ki lehet a szabálysértési eljárásban védő?
15. Mely bizonyíték fajtákat sorolja fel az Sztv?
16. Mikor van helye az eljárás felfüggesztésének?
17. Mikor nincs helye perújításnak?
18. Hogyan bírálja el a bíróság a kifogást?
19. Ki terjeszthet elő az elkövető javára perújítási kérelmet?
20. Van-e helye közérdekű munkahelyet kijelölő határozattal szemben jogorvoslatnak?

Internetes linkek, hasznos weboldalak

1. fejezet Lőrincz Lajos: A közigazgatás és társadalmi környezete

www.választás.hu A politikai pártok és a közigazgatáshoz

www.gkm.gov.hu A gazdaság és a közigazgatás szervezete

2. fejezet Lőrincz Lajos: A közigazgatás szervezete

www.keh.hu A közigazgatás központi szervei

www.km.hu Stabil és változó minisztériumok, országos főhatóságok

www.irm.gov.hu Stabil és változó minisztériumok, országos főhatóságok

www.okm.gov.hu Stabil és változó minisztériumok, országos főhatóságok

www.bm.hu Stabil és változó minisztériumok, országos főhatóságok

www.2pm.gov.hu Stabil és változó minisztériumok, országos főhatóságok

www.eum.hu Stabil és változó minisztériumok, országos főhatóságok

www.fvm.hu Stabil és változó minisztériumok, országos főhatóságok

www.kvvm.hu Stabil és változó minisztériumok, országos főhatóságok

www.szmm.gov.hu Stabil és változó minisztériumok, országos főhatóságok

www.honvédelem.hu Kormányzati hierarchiába tartozó – független központi közigazgatási szervek

www.gvh.hu Kormányzati hierarchiába tartozó – független központi közigazgatási szervek

www.mklu.hu

www.ett.hu

www.eh.gov.hu Az országos főhatóságok

www.bmbah.hu Az országos főhatóságok

www.meh.hu A Miniszterelnöki Hivatal

www.police.hu A dekoncentrált szervek jellege, típusai

www.bfkh.hu A megyei közigazgatási hivatalok

www.magyarugyvedikamara.hu Az önkormányzatok fajtái

www.budapest.hu A helyi önkormányzati szervek rendszerének sajátosságai

www.pestmegye.hu A helyi önkormányzati szervek rendszerének sajátosságai

4. fejezet Lőrincz Lajos: A Közigazgatás személyi állománya

www.otm.gov.hu A közigazgatás személyi állománya fejezethez

www.magyarorszag.hu