

Szakigazgatási ismeretek I.

Közigazgatási mesterszakos hallgatók számára

Tájékoztatásul közöljük, hogy az oktatási segédanyag nem a hatályos szöveget tartalmazza. A segédanyag az előadásokon elhangzottakkal kiegészítve használható.

1. A SZAKIGAZGATÁS HELYE A KÖZIGAZGATÁSI JOGBAN

Fő témakörök:

- 1.1. Állami célok, funkciók, feladatok
- 1.2. A szakigazgatási szervek

1.1. Állami célok, funkciók, feladatok

A szakigazgatási szervek tevékenységének tárgyalása előtt, egy rövid elméleti megalapozás keretében ismerkedjünk meg vázlatosan a közigazgatási szervek feladataival, illetve az azokat meghatározó tényezőkkel. Bár a közigazgatás feladatait egy adott államban - formailag - minden esetben a konkrét jogszabályok határozzák meg, de a feladatok – elméleti megközelítésben – mindenkor az állami funkciók által meghatározottak. Az egész állami tevékenység meghatározó tényezőinek az állami célokat tekinthetjük, az állami funkciók pedig azt fejezik ki, hogy az adott állam hogyan viszonyul a társadalomhoz, azaz melyek azok a területek, amelyeknél az állami tevékenység elengedhetetlen a társadalom fennmaradása szempontjából. Az állami feladatok az állami szervek rendeltetését jelentik, mégpedig az állami funkciók érvényesülése érdekében. Ezek a feladatok az állami szférában többnyire szervezetek létrehozását és működtetését jelentik. Az államszervek egyik típusát a közigazgatási szervek testesítik meg.

Az állami funkciókat elsődlegesen belső és külső funkciókra oszthatjuk, amelyek további részfunkciókra oszthatók. A belső funkciók közé soroljuk a gazdasági funkciót (amelynek keretében az állam – részben mint a közhatalom birtokosa, részben pedig mint tulajdonos – biztosítja a gazdasági célok megvalósítását), a művelődési funkciót (amelynek során az állam az oktatás, a művészetek, a tudomány területén intézmény-fenntartói, irányító és felügyeleti tevékenységet fejt ki), a szociális és egészségügyi funkciót (amelynek keretében az állam a lakosság egészségének védelméről és szociális biztonságáról gondoskodik), valamint a belső védelmi funkciót (amelynek során az állam a jogrend fenntartására törekszik).

A külső funkciók közé soroljuk a külső védelmi funkciót (amelynek keretében az állam a saját szuverenitásának megóvása érdekében, az ezt veszélyeztető támadásokkal szemben védekezik), valamint ide sorolható a nemzetközi kapcsolatok szervezése (amelynek során az állam nemzetközi szervezetekkel és más államokkal való együttműködését szervezi meg). Az itt ismertetett csoportosítás alapulvételével a közigazgatási feladatokat az alábbi feladatkörökre és feladatcsoportokra oszthatjuk.

Gazdaságszervező feladatkör: az egyik feladatcsoporton belül – közhatalmi gazdaságszervező feladatcsoport – a közigazgatási szervek egyrészt normatív módon határozzák meg a gazdasági környezetet és a tevékenységek korlátait, másrészt pedig a hatósági jogalkalmazói feladatok ellátásával befolyásolják a gazdálkodási tevékenységet. A tulajdonosi gazdaságszervező feladatcsoporton belül a közigazgatási szervek a feladataikat az állami vagy közérdekű hasznosítása céljából látják el, pl. működtetik az állami tulajdonú gazdálkodó szervezeteket, értékesítik az állami vagyont, állami nagyberuházásokat valósítanak meg.

Kulturális feladatkör: e feladatkörökben a közigazgatási szervek elsősorban oktatási, tudományos, kulturális feladatokat ellátó intézményeket hoznak létre, azokat anyagi eszközökkel támogatják és irányítják a tevékenységüket.

Egészségügyi és szociális feladatkör: a közigazgatási szervek létrehozzák az intézményi hálózatot, biztosítják a működés feltételeit, ellátják a szakmai felügyeletet és esetenként hatósági jogalkalmazói tevékenységet is végeznek.

Belső védelmi és rendészeti feladatkör: e feladatkörökben a közigazgatási szervek a közrend és a közbiztonság megteremtésének, továbbá a katasztrófák elleni védelemnek a feladatait látják el, továbbá biztosítják az államhatár őrizetét.

Külső védelmi feladatkör: e feladatkör végzése során a közigazgatási szervek az állam területének és szuverenitásának sérthetlenségét biztosítják a külső támadásokkal szemben.

Külgazdasági és külpolitikai feladatkörökben a közigazgatási szervek az államközi kapcsolatok fejlesztését, a nemzetközi szervezetekhez való tartozásból fakadó kötelezettségeiket látják el, továbbá megteremtik a nemzetközi gazdasági együttműködés lehetőségeit.

1.2. A szakigazgatási szervek

Hatásköri oldalról vizsgálva a fentebb felsorolt feladatkörökben eljáró közigazgatási szerveket arra a következtetésre juthatunk, hogy alapvetően két nagy csoportba sorolhatjuk ezeket, az általános hatáskörű és a különös hatáskörű szervek csoportjába. Előbbibe azok a közigazgatási szervek sorolandók, amelyek egy adott földrajzi területen – az illetékességi területükön – általános hatáskörrel jogosultak eljárni, azaz a hatáskörük nem korlátozódik egy-egy közigazgatási szakterületre, hanem minden ügytípusban jogosultak eljárni. Az ilyen szervek létrehozásának indokaként azt hozhatjuk fel, hogy biztosítani kell az összhangot, ezért megfelelő rálátással kell ezeknek a szerveknek rendelkezni ahhoz, hogy a stratégiai célkitűzések megvalósítását biztosítani tudják. Ilyen szerv pl. a Kormány, de ide sorolhatjuk – némi megszorítással ugyan – az önkormányzatokat is. Bármely állam közigazgatási szervezetrendszerét vizsgálhatjuk, biztosan állíthatjuk, hogy általános hatáskörű közigazgatási szerveket mindegyikben találhatunk.

Ugyancsak találunk különös hatáskörű szerveket is. Ezek a szervek az illetékességi területükön csak egy meghatározott szakfeladatot látnak el, a tevékenységük csak erre a feladatra korlátozódik. Az ilyen szervek létrehozásának az indoka abban keresendő, hogy a minőségi munkamegosztás fejlődése során olyan fokú specializáció következett be, amelyek azt eredményezték, hogy az ilyen, különös hatáskörű szervek koncentrálnak az adott szakterület legjobb szakembereit, és ezzel lehetőséget biztosítanak magas szakmai színvonal kialakítására. A minőségi munkamegosztás eredményeképp minden államban - már viszonylag korán - kialakultak az igazságügyi, a honvédelmi, a belügyi és a külügyi igazgatást végző különös hatáskörű, más szóval szakigazgatási szervek. A szakigazgatási szerveken belül további csoportosítást végezhetünk aszerint, hogy ágazati, vagy funkcionális tevékenységet lát el a szakigazgatási szerv. Az ágazati tevékenység – mint az elnevezése is mutatja – a közigazgatás egy-egy ágazatát pl. környezetvédelem, állategészségügy, hírközlés, stb. látja el, míg a funkcionális tevékenységek közé azokat a tevékenységet soroljuk, amelyek minden szervnél megtalálhatóak, pl. pénzügy, informatika, humán erőforrás, stb.

A hatályos magyar jogot vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a szakigazgatást végző szervek száma rendkívül nagy, a tevékenységük átfogja szinte az egész közigazgatást. A szakigazgatási szervek feladataira vonatkozó joganyag hatalmas mérete miatt az egyes szakterületekre vonatkozó ismeretek egy részét a jelen jegyzet keretei között három nagy témakörben tárgyaljuk. Az első témakör a védelmi igazgatás egyes területeit tartalmazza, ez magába foglalja a honvédelmi és a rendészeti igazgatást, valamint a nyilvántartásokra vonatkozó ismereteket. A második témakörbe a területi-műszaki igazgatással kapcsolatos ismeretek tartoznak, ide soroljuk a területfejlesztési és az építésügyi igazgatást, valamint a kisajátítással kapcsolatos tudnivalókat. A harmadik témakör a humán igazgatás témaköre, ide tartoznak az egészségügyi és a kulturális igazgatás, az oktatás igazgatása, valamint a gyermekek védelmével kapcsolatos ismeretek.

2. A HONVÉDELMI IGAZGATÁS

Fő témakörök:

- 2.1. Általános tudnivalók, a honvédelmi igazgatás fogalma
- 2.2. A honvédelem igazgatása és irányítása
- 2.3. A Magyar Honvédség
- 2.4. A katonák szolgálati viszonyának sajátosságai
- 2.5. A honvédelmi kötelezettségek
- 2.6. Rendkívüli intézkedések

2.1. Általános tudnivalók, a honvédelmi igazgatás fogalma

Az állam külső funkcióinak leglényegesebb funkciója a külső védelmi funkció, amely elsősorban más államok beavatkozásával, fegyveres támadásával szembeni hatékony védelmi rendszer kiépítését és az ezzel kapcsolatos feladatok ellátásának kötelezettségét eredményezi. Egy államnak mindig kiemelkedő hangsúlyt kellett – és kell ma is – fektetnie arra, hogy a saját biztonságát, a függetlenségét (szuverenitását) szükség esetén akár fegyveres erő alkalmazásával is biztosítani tudja. Egy modern állam állampolgárainak a biztonságát több intézményrendszer is hivatott biztosítani, de ezek közül, álláspontunk szerint a legfontosabb a katonai védelem.

Ismert, hogy az elsőként kialakult, „klasszikus” 5 minisztérium egyike volt a honvédelmi tárca, és biztosan állíthatjuk, hogy minden létező államban miniszteriális szintű a honvédelem (vagy más terminológia szerint a hadügy) irányítása. Azt is leszögezhetjük, hogy a honvédelemnek és a mindenkori politikai erőknek nagyon szoros volt a kapcsolata. A diktatúrák számára mindig a hadsereg jelentette – és jelenti ma is – a legfőbb támaszt, de az ilyen típusú berendezkedésnél nagy veszélyt rejthet magában a túlzottan fontossá vált hadsereg. Több államban előfordult már, hogy katonai hatalomátvétel történt, a hadsereg vezetői katonai puccs során magukhoz ragadták a hatalmat, és vették át a kormányzást, vagy ha ez utóbbira nem is került sor, de a hadsereg magatartása – a folyamatokba történő esetleges beavatkozása, vagy éppen a be nem avatkozása – döntő jelentőségűnek bizonyult. A mindenkori hatalom számára tehát alapvető fontosságú, hogy a hadsereg irányítása kontroll alatt legyen, a működése pedig kiszámítható és átlátható legyen.

Magyarország első kormányában is volt már hadügyminiszter, és ezt a posztot egészen a rendszerváltásig – ritka kivételtől eltekintve - mindig katonák töltötték be (az igazsághoz tartozik, hogy olyan „katona” is akadt, aki sorkatonai szolgálatot sem teljesített, a tiszti rendfokozatát pedig néhány hónapos „gyorstalpaló” tanfolyam abszolválása során szerezte, de a politikai megbízhatósága minden bizonnyal pótolta az ilyen jellegű ismereteket). A hadseregért felelős miniszter (az elnevezése az idők

során hadügyminiszter, honvédelmi miniszter, továbbá hadügyi népbiztos is volt) minden esetben, csak politikai értelemben vett irányítónak volt tekinthető. A katonai-szakmai kérdésekben a tényleges hatalmat a mindenkori vezérkari főnök gyakorolta. A második világháború után a honvédelem államigazgatási irányítása és a hadsereg főparancsnoki tisztsége hosszú évtizedeken át szorosan összekapcsolódott azáltal, hogy a honvédelmi miniszter egyben a (nép)hadsereg főparancsnoka is volt. E tisztségek akkor váltak külön, amikor felmerült a hadsereg fölötti civil irányítás szükségességének az igénye. Ez az időpont is a rendszerváltás idejére tehető. A katonai vezetési és a közigazgatási funkciók szétválasztásának másik indoka az volt, hogy az új struktúra – legalábbis elméletileg - hatékonyabb feladatmegosztást tesz lehetővé. A hadsereggel kapcsolatos irányítási és vezetési feladatok, valamint hatáskörök telepítése azonban nehéz feladatnak bizonyult napjaink jogalkotóinak számára. Több alkotmánybíróági határozat is foglalkozott a honvédség főparancsnoki tisztségével, a köztársasági elnök jogkörével. A jelen napjainkban is hatályos szabályokat a következő alpontokban fogjuk részletesen ismertetni.

Mindezek ismeretében a honvédelmi igazgatás fogalmát legáltalánosabb értelemben a következőképpen adhatjuk meg: alapvetően állami szervek által, az állam – döntően külső - védelmi feladatainak megvalósítása érdekében végzett végrehajtó-rendelkező tevékenység.

2.2. A honvédelem igazgatása és irányítása

A honvédelem irányítását más szervek és személyek végzik békeidőben és más szervek és személyek rendkívüli állapot idején. Békeidőben az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Kormány, a honvédelemért felelős miniszter, valamint egyes honvédelmi feladatok végrehajtásának irányítására a feladat-és hatáskörének megfelelően az illetékes miniszter (ez a jelen sorok megírásának idején hatályos jogszabályok szerint rendszeren a közigazgatási és igazságügyi, valamint a belügyminisztert jelenti) jogosult. A következőkben tekintsük át e szerveknek a honvédelem irányításával kapcsolatos jogosítványait.

Az Országgyűlés megállapítja a védelem-és biztonságpolitika alapelveit, valamint az azokban előírt feladatok végrehajtásának főbb irányait és feltételeit. Megállapítja a Magyar Honvédség hosszú távú fejlesztésének irányait, a Magyar Honvédség részletes bontású létszámát, a fejlesztés főbb haditechnikai eszközeit, és az éves költségvetési törvényben biztosítja az anyagi forrásokat, továbbá az Országgyűlés megelőző védelmi helyzetben dönt a hadkötelezettség bevezetéséről.

A köztársasági elnök a miniszterelnök előterjesztésére jóváhagyja az ország fegyveres védelmének tervét, a honvédelemért felelős miniszter javaslatára kinevezi és felmenti a Honvéd Vezérkar főnökét, dönt a Magyar Honvédség tábormozgásainak kinevezéséről és elöléptetéséről, szolgálatból történő elbocsátásáról, nyugállományba helyezéséről, fegyelmi fenyítésükként pedig a szolgálati viszony megszüntetéséről és lefokozásáról.

A Kormány az ország védelmi felkészültségének biztosítása céljából dönt a nemzetközi szerződésen alapuló katonai kötelezettségek teljesítéséről, összehangolja azok kormányzati megvalósítását, gondoskodik a szövetségi kötelezettségből eredő védelmi tervezési feladatok elvégzéséről, meghatározza a nemzetgazdaság felkészítésével kapcsolatos követelményeket,

az ország védelmi célú tartalékait, a hadiipari kapacitását, dönt a gazdaság mozgósításáról, meghatározza a polgári védelmi felkészítés feladatait, dönt a Magyar Honvédség készenléte fokozásának elrendeléséről, meghatározza és összehangolja a honvédelemben közreműködő szervek honvédelmi feladatait, összehangolja a miniszterek és a központi államigazgatási szervek honvédelmi tevékenységét, gondoskodik a Honvédelmi Tanács és a Kormány speciális működésének feltételeiről. A Kormány meghatározza a Magyar Honvédség felső szintű irányításának és vezetésének rendjére vonatkozó szabályokat, az ország területének hadműveleti előkészítésére vonatkozó feladatokat, megelőző védelmi helyzetben az alkotmányos rend, az állampolgárok élet- és vagyónbiztonsága, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében megteszi a szükséges intézkedéseket. A Kormány megtervezi a Magyar Honvédség fenntartásának és fejlesztésének költségeit, a honvédelmi felkészítéssel kapcsolatos költségeket, valamint gondoskodik a jóváhagyott költségvetési átcsoportosítások végrehajtásáról. A Kormány nevében a miniszterelnök, vagy az általa megbízott miniszter évente köteles beszámolni az Országgyűlésnek a honvédelmi politika megvalósításáról, a Magyar Honvédség felkészítéséről és állapotáról.

A honvédelemért felelős miniszter felelős a honvédelemmel kapcsolatos kormányzati döntések előkészítéséért, felelősséggel tartozik a központi közigazgatási feladatok ellátásáért, valamint a Magyar Honvédség rendeltetésszerű, szakszerű és jogszerű működését meghatározó döntések meghozataláért, illetve e döntések végrehajtásának irányításáért. Ennek során gyakorolja az ezzel összefüggő jogokat, amelyeket az Alkotmány, vagy más törvények nem utalnak más szerv, vagy személy hatáskörébe. A honvédelem ágazati irányításának körében kidolgozza a nemzeti katonai stratégiát, ellenjegyzzi az ország fegyveres védelmének tervét, előkészíti a Kormány számára a lakosságnak, a közigazgatásnak az ország külső támadás elleni fegyveres védelmére történő felkészítésére vonatkozó döntéseket, összehangolja a honvédelemben résztvevő szervek honvédelmi feladatokra való felkészítését, a haderőfejlesztéssel kapcsolatos tevékenységet, meghatározza a centrális alárendeltségű közigazgatási és a helyi védelmi igazgatási szervek honvédelmi igazgatási feladatait és felügyeli tevékenységüket, előkészíti a honvédelemmel kapcsolatos jogszabályok és határozatok tervezeteit, ellátja a katonai felsőoktatási intézmény felügyeletét.

Az illetékes miniszter vagy kormányhivatal vezetője irányítja az alárendelt vagy a felügyelete alá tartozó szervek és a szakágazatok honvédelemmel kapcsolatos tevékenységét, az irányítása alá tartozó szervek és a helyi védelmi igazgatási szervek együttműködésének rendjét.

A fentebb felsorolt központi szerveken túl a területi és helyi igazgatási szervek is részt vesznek a honvédelmi igazgatásban. Ezek a következők: a megyei (fővárosi) honvédelmi bizottságok, a helyi védelmi bizottságok, a polgármesterek és a katonai igazgatás területi szervei. A megyei védelmi bizottságok centrális alárendeltségben működő közigazgatási szervek, amelyek az illetékességi területeiken ellátják a honvédelmi felkészítéssel kapcsolatos feladatokat. Irányításukat a Kormány közvetlenül, vagy az illetékes miniszter útján látja el. A megyei védelmi bizottság elnöke a mindenkorai megyei közgyűlés elnöke, tagjai a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervének vezetője, a megyei főjegyző, a megyei jogú város(ok) polgármestere(i), az illetékes hadkiegészítő parancsnokság vezetője, a megyei rendőrfőkapitány, a megyei katasztrófavédelmi igazgatóság vezetője, az egészségügyi államigazgatási szerv képviselője, az illetékes vízügyi szerv képviselője és a megyei védelmi bizottság titkára. A megyei védelmi bizottság testületi szervként működik, a szervezeti és működési szabályzatát maga állapítja meg. A megyei védelmi bizottság a honvédelmi igazgatási jogkörében irányítja a helyi védelmi bizottságokat, irányítja a polgármesterek

honvédelmi tevékenységét, kijelöli a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek számára szükséges ingatlanokat, és erről a polgármestereket értesíti. A honvédelmi feladatok ellátása érdekében a megyei önkormányzati hivatal minden köztisztviselője, közalkalmazottja és munkavállalója korlátozás nélküli, rendkívüli túlmunkára kötelezhető.

A helyi védelmi bizottságok a fővárosi kerületekben, a megyei jogú városokban és a megyei védelmi bizottságok által kijelölt városokban működnek. Illetékességi területük megállapítása a kistérségi igazgatás rendszerének figyelembe vételével történik. A helyi védelmi bizottság testületi szervként működik, elnöke a fővárosi kerület, a megyei jogú város, a város polgármestere, tagjai a jegyző, a honvédelmi körzethez tartozó polgármesterek által maguk közül választott egyik polgármester, a rendvédelmi szervek és a centrális alárendeltségű közigazgatási szervek honvédelmi körzet szerint illetékes vezetői. A helyi védelmi bizottság centrális alárendeltségben működő közigazgatási szerv, amely a honvédelmi körzetben irányítja és összehangolja a Magyar Honvédség hadkiegészítésével összefüggő közigazgatási feladatok előkészítését, közreműködik a honvédelmi körzetben működő szervek honvédelmi feladatainak irányításában, közreműködik a rendkívüli intézkedésekből eredő feladatok végrehajtásában, mind békeidőben, mind pedig megelőző védelmi helyzet, illetve rendkívüli állapot idején szervezi és összehangolja a lakosság polgári védelmével és ellátásával kapcsolatos feladatokat.

A polgármesterek az illetékességi területeiken ellátják a honvédelmi felkészítéssel kapcsolatos feladatokat, irányítják és összehangolják azok végrehajtását. A polgármesterek összehangolják a honvédelemben közreműködő települési szervek tevékenységét, mind békeidőben, mind pedig megelőző védelmi helyzetben, valamint rendkívüli állapot idején irányítják a hatáskörükbe utalt polgári védelmi feladatok ellátását. Fentiek teljesítése érdekében a polgármesterek az állampolgártól, illetve az adattal rendelkező szervtől vagy hatóságtól személyes, valamint egyéb adatot kérhetnek, amelynek térítésmentes szolgáltatása nem tagadható meg.

A katonai igazgatás területi szervei a hadkiegészítő parancsnokságok, amelyek a Honvéd Vezérkar főnökének szolgálati alárendeltségében működnek. Meg kell jegyeznünk, hogy a katonai igazgatás és a honvédelmi igazgatás eltérő jelentésű fogalmak, a katonai igazgatás ugyanis a honvédelmi igazgatáson belül helyezkedik el, megkülönböztetve ily módon a honvédelmi igazgatásban a polgári (nem katonai) szervek által végzett igazgatási tevékenységet. A hadkiegészítő parancsnokságok az illetékességi területeiken a következő feladatokat látják el: toborzás útján kiegészítik a Magyar Honvédség állományát, megelőző védelmi helyzetben, és rendkívüli állapot idején hadkötelesekkel egészítik ki a Magyar Honvédség létszámát, segítik a védelmi igazgatási szervek tevékenységét, ellátják a hadkötelesek és a Magyar Honvédség nyugállományú tagjainak érdekvédelmét.

Rendkívüli állapot idején a honvédelem központi irányítása az Országgyűlés és a Honvédelmi Tanács hatáskörébe tartozik az alábbiak szerint. A Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején a Magyar Köztársaság honvédelmének és a Magyar Honvédségnek a legfelsőbb irányítója. A Honvédelmi Tanács irányítja a Magyar Honvédség és az ország fegyveres védelmében résztvevő szervek védelmi tevékenységét, a védelmi igazgatás működését, a védelem anyagi szükségleteinek kielégítését, a közrend, a közbiztonság és a belső rend védelmét. A Honvédelmi Tanács meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit, a békeszerződés kivételével megkötöti a nemzetközi szerződéseket, felosztatja az Alkotmánnyal vagy a Honvédelmi Tanács rendeletével ellentétesen működő önkormányzati képviselő-testületet, meghatározza a közigazgatás területszervezésének rendkívüli rendszerét,

és közkegyelmet gyakorol. A fentiekén túlmenően a Honvédelmi Tanács hatáskörébe tartoznak mindazok a jogok, amelyek gyakorlásában az Országgyűlés akadályoztatva van. A Honvédelmi Tanács tagjai a köztársasági elnök, az Országgyűlés elnöke, az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselő csoportjainak vezetői (frakcióvezetők), a miniszterelnök, a miniszterek és a Magyar Honvédség vezérkari főnöke.

A Honvédelmi Tanács a hatáskörét - az elnök vezetésével - testületként gyakorolja. Döntéseit zárt ülésen hozza, akkor határozatképes, ha tagjainak több mint a fele jelen van. Szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata dönt. A tagokat akkor is csak egy szavazat illeti meg, ha az általuk betöltött tisztségek alapján több funkció gyakorlására jogosultak, vagy mást is helyettesítenek. A Honvédelmi Tanács döntését az Országgyűlés, valamint saját elnöke és tagja is kezdeményezheti. A döntéseket – amelyeket a köztársasági elnök és a miniszterelnök ír alá – az országosan működő rádiók, televíziók adásaiban, a napilapokban térítésmentesen közzé kell tenni. A Honvédelmi Tanács rendeletet is alkothat, ezt a Magyar Közlönyben kell közzétenni.

2.3. A Magyar Honvédség

A Magyar Honvédség polgári irányítás alatt álló, függelmi rendszerben működő és centrálisan vezetett fegyveres állami szervezet, békében az önkéntességen, megelőző védelmi helyzetben és rendkívüli állapotban az önkéntességen és az általános hadkötelezettségen alapuló haderő. A Magyar Honvédség feladata a Magyar Köztársaság függetlenségének, területének, légterének, lakosságának és anyagi javainak külső támadással szembeni fegyveres védelme, a szövetségi és nemzetközi szerződésből eredő katonai kötelezettségek teljesítése, a honvédelem szempontjából fokozott védelmet igénylő létesítmények őrzése és védelme, hozzájárulás a katasztrófavédelmi feladatok megoldásához, részvétel az állami protokolláris feladatok teljesítésében.

A szervezeti felépítés vonatkozásában a jogszabály akként rendelkezik, hogy azokat a békének és a háborús működési rendnek is megfelelően úgy kell kialakítani, hogy azok képesek legyenek a meghatározott feladatok végrehajtására. A Magyar Honvédség szervezetei közül a hadrendbe a katonai, a hadrenden kívüli szervezetek csoportjába pedig az egyéb szervezetek tartoznak. A honvédségi szervezetek felépítésének alapvető követelményeit a Kormány határozza meg, a honvédségi szervezetek alapítására és megszüntetésére a honvédelemért felelős miniszter jogosult.

A Magyar Honvédség személyi állománya tényleges szolgálatot teljesítő katonákból, köztisztviselőkből, közalkalmazottakból és a Munka Törvénykönyvének hatálya alá tartozó munkavállalókból, hadkiegészítési állománya önkéntes tartalékosokból, kiképzett és kiképzetlen potenciális hadkötelesekből, valamint megelőző védelmi helyzet és rendkívüli állapot idején – a hadkötelezettség bevezetése után – hadkötelesekből áll. A tényleges katonai állományba tartoznak a hivatásos katonák, a szerződéses katonák, a szolgálatot teljesítő önkéntes tartalékos katonák, a katonai felsőoktatási intézmény honvédségi ösztöndíjas, valamint szakképzésben részt vevő hallgatói, a katonai középfokú oktatási intézmény hallgatói, valamint megelőző védelmi helyzet és rendkívüli állapot idején - a hadkötelezettség bevezetése után – a hadköteles katonák.

A katonák a szolgálatukat a Magyar Honvédségnél sajátos függelmi rendszerben teljesítik. Azt a katonát, akinek joga vagy kötelessége más katonák tevékenységének az irányítása

előjárónak, vagy felettesnek nevezik, azt a katonát pedig, akire ez a jogkör kiterjed, alárendeltnek.

A Magyar Honvédséget békeidőben az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Kormány és a honvédelemért felelős miniszter irányítja, míg rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács. A honvédelemért felelős miniszter az Országgyűlés és a Kormány döntései szerint irányítja és vezeti a Magyar Honvédséget. (Nem minden kritikai él nélkül kívánjuk megjegyezni, hogy ez a jogalkotó döntés – miszerint ugyanaz a személy ugyanazt a szervezetet egyszerre irányítja és vezeti – homlokegyenest ellentétes az igazgatástudományban már több évtizede kikristályosodott állásponttal, miszerint az irányítás mindig az irányított szervezeten kívülről történik. A gyakorlatban ez a megfogalmazás, valamint a csak a honvédelemről szóló törvényben használatos kifejezés, a „szakirányítás” jogalkotói és dogmatikai kidolgozatlansága a gyakorlatban számos problémát vet fel.) A továbbiakban az irányítás és a vezetés során kulcsfontosságú hatáskörökkel rendelkező honvédelemért felelős miniszter, valamint a vezérkari főnök feladat- és hatásköreiből ismertetünk néhányat.

A honvédelemért felelős miniszter – egyebek mellett – megállapítja a Magyar Honvédség vezetési szintjeit, szakirányítási és vezetési rendjét, szabályozza az ország területének a légvédelmi készenléti erővel való oltalmazásának rendjét, szabályozza a felkészítés és a kiképzés rendjét, intézkedik annak végrehajtására, dönt a Magyar Honvédség létszámára, szervezetére, felszerelésére vonatkozó javaslatok elfogadásáról és előterjesztéséről, megállapítja a nemzetközi szerződésekből eredő katonai kötelezettségeket, intézkedik azok végrehajtására, meghatározza a Magyar Honvédség vagyongazdálkodására vonatkozó szabályokat és intézkedik azok végrehajtására, szabályozza a személyi állomány élet-, szolgálati és munkakörülményeinek feltételeit, meghatározza a hadtudományi kutatás-fejlesztés főbb irányait és rendjét, együttműködik a személyi állomány által létrehozott társadalmi, érdekvédelmi és érdek-képviseleti szervezetekkel, ellátja a jogszabály, országgyűlési és kormányhatározat által megállapított egyéb feladatokat. A miniszter felelős a Magyar Honvédség törvényes működéséért, gondoskodik a jogszabálysértések megszüntetéséről.

A Honvéd Vezérkar békében - a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium szervezetének részeként – az ország katonai védelemre való felkészítésének felső szintű tervező-szervező, illetőleg a Magyar Honvédség katonai tevékenységének felső szintű vezető szerve. A vezérkari főnök kidolgozza az ország fegyveres védelmi tervét, továbbá a Magyar Honvédség minősített időszakos feladatai tervezésének és vezetésének a rendjét, tervezi és vezeti a Magyar Honvédség kiegészítését, valamint a kiegészítéshez szükséges ingatlanok és ingó dolgok igénybevétele, kidolgozza a Magyar Honvédség felkészítésének és kiképzésének rendjét és biztosítja annak végrehajtását, közreműködik a Magyar Honvédség feladatainak teljesítés szempontjából fontos közlekedési és hírközlő hálózat, valamint a légi, sugárfigyelő, jelző-, és riasztási rendszerek működőképességének biztosításában. A vezérkari főnök a vezetési hatáskörében parancsot, intézkedést és szakutasítást ad ki, hatáskörének gyakorlása során együttműködik a szakirányításra jogosult személlyel.

2.4. A katonák szolgálati viszonyának sajátosságai

Az előző pontban már utaltunk a Magyar Honvédség személyi állományának sajátos összetételére. A jelen szakaszban a tényleges katonai állományba tartozó személyek szolgálati viszonyának sajátosságait ismertetjük, a Magyar Honvédség

hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény rendelkezéseinek alapulvételével.

A katonák jogállásának külön törvényben történő rendezését az indokolja, hogy a katonák szolgálati viszonya meglehetősen specifikus jegyeket hordozó közszolgálatnak minősül, ugyanis más jogviszonyokra nem jellemző az, ami a hivatásos és a szerződéses katonák jogviszonyára, nevezetesen az, hogy pl. a kapott parancsokat önfeláldozásig terjedő bátorsággal kell végrehajtaniuk, továbbá a parancsokat még akkor is kötelesek – mérlegelés nélkül – teljesíteni, ha azok végrehajtása az életüket, vagy a testi épségüket veszélyezteti. Szolgálati viszony azzal a 18. életévét betöltött, de legfeljebb 47 éves, cselekvőképes, állandó belföldi lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkező, meghatározott iskolai végzettségű, egészségügyi, pszichikai és fizikai szempontból alkalmas, büntetlen előéletű személlyel létesíthető, aki elfogadja egyes alkotmányos jogainak korlátozását. A szolgálati viszony az állományba való felvétellel és annak elfogadásával jön létre, lehetőség van legalább 3, legfeljebb 6 hónapig terjedő próbaidő kikötésére. A tipikus szolgálati viszonyok közé a hivatásos (határozatlan idejű), a szerződéses (határozott idejű) és a tartalékos szolgálati viszony tartozik. Az állomány tagjai a szolgálati beosztásukhoz és a feladataik ellátásához rendfokozati jelzéssel ellátott egyenruhát viselnek. A rendfokozat a beosztási szintet, az állománycsoportba tartozást és a függelmi viszonyt fejezi ki. A rendfokozatok (állománycsoport szerint) a következők lehetnek: tisztsek (örvezető, tizedes, szakaszvezető), tiszthelyettesek (örmester, törzsörmester, főtörzsörmester), zászlósok (zászlós, törzszászlós, főtörzszászlós), tisztsek (hadnagy, főhadnagy, százados), főtisztsek (örnagy, alezredes, ezredes), tábornokok (dandártábornok, vezérörnagy, altábornagy, vezérezredes). Az előmenetel részletes szabályait, azaz az egyes rendfokozatokban eltöltendő várakozási idő legrövidebb és leghosszabb időtartamát is meghatározza a szolgálati törvény.

Korábban utaltunk arra, hogy a katonák egyes alkotmányos jogai korlátozhatóak. Jogsabályi keretek között korlátozható pl. a személyes szabadság, a szabad mozgás, a tartózkodási hely megválasztása, a gyülekezési jog, a véleménynyilvánítás szabadsága, továbbá az egyesülési jog.

2.5. A honvédelmi kötelezettségek

A honvédelmi kötelezettségek körében különbséget tehetünk a személyes szolgálat és a vagyoni szolgáltatás között. Az előbbi körében a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú magyar állampolgárokat megelőző védelmi helyzet és rendkívüli állapot idején hadkötelezettség, rendkívüli állapot idején honvédelmi munkakötelezettség valamint polgári védelmi kötelezettség, míg az utóbbi körében az ország területén lakóhellyel rendelkező természetes személy – állampolgárságára tekintet nélkül – továbbá az ott működő jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet vagyoni szolgáltatásként gazdasági és anyagi szolgáltatásra kötelezhető. A következőkben e kötelezettségek vázlatos ismertetésére kerül sor.

Az általános hadkötelezettség alapján rendkívüli állapot idején és az Országgyűlés külön döntése alapján megelőző védelmi helyzetben a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel

rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárságú férfi hadköteles. A hadkötelezettség a 18. év betöltésekor kezdődik, és annak az évnek a december 31. napjáig tart, amelyben a hadköteles a 40. évét betölti. A hadkötelezettség magában foglalja a tájékoztatási (adatszolgáltatási) kötelezettséget, a bejelentési kötelezettséget, a megjelenési kötelezettséget és a szolgálati kötelezettséget.

A katonai nyilvántartásban a hadkötelezettség bevezetésének előkészítése érdekében a potenciális hadkötelesekről, illetve a hadkötelezettség bevezetése után a hadkötelesekről – példálózó felsorolásban – a következő adatok kezelhetők: a személyazonosító adatok, a lakcímre, a további állampolgárságra, a családi állapotra vonatkozó adatok, a katonai szolgálatra való alkalmasságot érintő betegségekre, a testsúlyra, a magasságra, a mellbőségre, az iskolai tanulmányokra, a szakképzettségre, a foglalkozásra, az idegen nyelv ismeretére és annak fokára, a testi, szellemi fogyatékosagra, a személyiségzavarra, kábítószerrel kapcsolatos szenvedély-betegségekre, a büntetett előéletre vonatkozó adatok. Ezeket az adatokat a hadköteles kor felső határáig a Magyar Honvédség központi adatfeldolgozó szerve kezeli. Békeidőben a jegyző a központi adatfeldolgozó szerv megkeresésére, a hadkötelezettség bevezetését követően pedig a hadkiegészítő parancsnokság megkeresésére köteles közreműködni az illetékességi területén lakóhellyel rendelkező hadkötelesek adatainak pontosításában.

A tájékoztatási (adatszolgáltatási) kötelezettség körében a hadköteles a megelőző védelmi helyzet idején és rendkívüli állapotban a nyilvántartott adatok pontosításához köteles tájékoztatást adni a jegyzőnek és a hadkiegészítő parancsnokságnak a katonai szolgálat tervezését és teljesítését befolyásoló adatokról és azok változásairól. A hadkötelezettség bevezetése után a helyi katonai igazgatási feladatok végrehajtása érdekében a hadkiegészítési parancsnokság kezeli az illetékességi területén bejelentett lakóhellyel rendelkező hadkötelesek adatait a központi adatfeldolgozó szerv adatszolgáltatása alapján.

A bejelentési kötelezettség körében a hadköteles bejelenteni tartozik, ha gyermekeinek száma, polgári szakképzettsége, foglalkozása, iskolai végzettsége, illetve sorozását követően az egészségi állapota a katonai szolgálatra való alkalmasságát érintően megváltozik, továbbá azt is köteles bejelenteni, ha közép- vagy felsőfokú nyelvvizsgát szerzett. A bejelentésre a hadköteles a változást követő 8 napon belül írásban vagy – személyes megjelenés esetén – szóban, a megfelelő okirat, vagy annak hiteles másolatának egyidejű bemutatása mellett köteles. A bejelentési kötelezettsége teljesítésére képtelen – pl. pillanatnyi egészségi állapota miatt – hadköteles helyett közeli hozzátartozója vagy a törvényes képviselője is jogosult.

A megjelenési kötelezettség körében a hadköteles a hadkiegészítő parancsnokság felhívására a megjelölt időben és helyen megjelenni köteles az adatainak egyeztetése, katonai alkalmasságának megállapítása, orvosi vizsgálat valamint gyógykezelés céljából. Sorozáson kell megjelennie annak a hadkötelesnek, akinek a katonai szolgálatra történő behívását tervezik, és az egészségügyi alkalmassága még nem került megállapításra, valamint annak is, aki polgári szolgálat engedélyezése iránti kérelmet nyújtott be. Mentés a sorozás alól, aki mozgásképtelen, önmaga ellátására képtelen, szellemi fogyatékos vagy elmebetegsége miatt magatehetetlen, siket, néma, vagy siketnéma, vak, vagy egyik szeme hiányzik, cselekvőképességet érintő gondnokság alatt áll, illetve akinek bármelyik végtagja teljesen működésképtelen vagy hiányzik. A sorozást első- és másodfokú sorozóbizottság végzi. Az első fokú sorozóbizottság elnöke a hadkiegészítő parancsnokság vezetője által kijelölt hivatásos katona, tagja a belgyógyász és a sebész sorozó szakorvos, valamint egy pszichológus. A sorozóbizottság az egészségi állapot alapján dönt a hadköteles katonai

alkalmasságának fokozatáról (ez „katonai szolgálatra alkalmas”, „katonai szolgálatra ideiglenesen alkalmatlan” és „katonai szolgálatra alkalmatlan” lehet), majd a személyi adottságok, és a képzettség figyelembe vételével megállapítja a tervezett beosztását, a behívás tervezett helyét és idejét. A sorozóbizottság a sorozás eredményéről határozatot hoz, amelyet a bizottság elnöke hirdet ki. Az első fokú sorozóbizottság határozata ellen fellebbezésnek van helye, amelyet a másodfokú sorozóbizottság bírál el. Besorozottnak minősül az a hadköteles, akinek a katonai szolgálatra való alkalmasságát megállapították és katonai szolgálatra alkalmas fokozatot kapott. Ha valaki a megjelenési kötelezettségének önhibájából nem tesz eleget, azt a rendőrség elővezetheti. Büntetőjogi felelősséggel tartozik az a személy, aki a fenti kötelezettségeinek azért nem tesz eleget, hogy ezáltal kivonja magát a katonai szolgálat teljesítése alól.

A hadkötelezettség utolsó eleme a szolgálati kötelezettség, amelynek keretén belül a hadköteles fegyveres katonai szolgálatot teljesít. A katonai szolgálatot a Magyar Honvédség szervezeteinél kell teljesíteni, amelynek célja a Magyar Honvédség védelmi képességének erősítése. A katonai szolgálat időtartama megelőző védelmi helyzetben legfeljebb 12 hónap. A hadkötelesek behívása behívóparanccsal történik, amelyet a hadkiegészítő parancsnokság kézbesít a behívottnak. Nem hívható be katonai szolgálatra az a hadköteles, aki alkalmatlan a katonai szolgálatra, aki polgári szolgálat iránti kérelmet nyújtott be, aki saját háztartásában három vagy ennél több kiskorú gyermek eltartásáról gondoskodik, aki a vele közös háztartásban élő 18 éven aluli gyermekét egyedül tartja el, akinek közös háztartásban élő házastársa vagy élettársa katonai szolgálatot teljesít. Leszerelik azt a hadkötelest, akinek megszületett a harmadik gyermeke, akinek a katonai szolgálatra végleges való alkalmatlanságát megállapították, továbbá aki a hadkötelezettség felső korhatárát elérte.

Lehetőség van arra is, hogy a hadköteles polgári szolgálat engedélyezését kérje. Az erre vonatkozó kérelmet a behívóparancs kézbesítését követő 3. munkanapig lehet benyújtani a hadkiegészítő parancsnokság vezetőjéhez, vagy a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervéhez. A kérelmet el kell utasítani, ha a körülményekből a lelkiismereti okra való hivatkozás alaptalansága megállapítható (pl. valaki lelkiismereti okra hivatkozással nem hajlandó fegyvert fogni, ugyanakkor pedig fegyvertartási engedéllyel rendelkezik). A polgári szolgálat időtartama a katonai szolgálat időtartamával megegyezik. A polgári szolgálatot a honvédelem érdekében működő szervezetnél, intézménynél kell teljesíteni.

A következőkben a honvédelmi munkakötelezettség végzésére vonatkozó szabályokat fogjuk röviden ismertetni. Rendkívüli állapot idején honvédelmi munkakötelezettség rendelhető el. Ennek alapján a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárok (ezen belül a férfiak 18 és 60 év, a nők 18 és 55 év között) tartósan vagy időlegesen képességeiknek és egészségi állapotuknak megfelelően fizikai vagy szellemi munka teljesítésére kötelezhetők, amely kötelezettséget a számukra kijelölt munkahelyen kell teljesíteni. Mentessül a honvédelmi munkakötelezettség alól a várandós nő a terhesség megállapításától kezdve, az anya a gyermek 3 éves koráig, aki a vele közös háztartásban élő, állandó ápolásra, illetőleg gondozásra szoruló egyenes ági rokonát vagy házastársát egyedül ápolja, gondozza, az az egyedül élő nő vagy férfi, aki 14 éven aluli gyermeket tart el a saját háztartásában, aki a munkaképességét legalább 67 %-ban elveszítette, vagy aki egészségi állapota folytán a kötelezettség teljesítésére alkalmatlan, akit fontos közérdekből a felügyeletet gyakorló miniszter mentesít, továbbá a hivatását gyakorló lelkész. A honvédelmi munkakötelezettség nem terjed ki a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek tényleges állományú tagjaira, köztisztviselőire és a közalkalmazottaira.

A személyes szolgálati kötelezettségek közül az utolsó a polgári védelmi kötelezettség. Ez a kötelezettség a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárokat terheli, célja fegyveres összeütközés vagy annak veszélye és katasztrófa helyzet esetén a lakosság életének megóvása, az életben maradás feltételeinek biztosítása, valamint az állampolgárok felkészítése azok hatásának leküzdésére és a túlélés feltételeinek megteremtésére. A polgári védelmi kötelezettség a férfiakat 18 és 55 év között, a nőket 18 és 50 év között terheli.

A honvédelmi feladatok végrehajtása érdekében az ország területén lakóhellyel rendelkező természetes személyek – állampolgárságára tekintet nélkül – továbbá az ott működő jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek vagyoni szolgáltatásként gazdasági és anyagi szolgáltatásra kötelezhetők. Ez vonatkozhat meghatározott gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére vagy a szolgáltatás igénybevételének türésére, valamilyen tevékenységtől való tartózkodásra, a szolgáltatás igénybevételéhez szükséges előkészületi tevékenységekre, az igénybevétel tervezéséhez szükséges adatok közlésére. Ha a honvédelem érdeke más módon nem vagy nem megfelelő időben, illetve csak aránytalanul nagy ráfordítással elégíthető ki, szolgáltatás igénybevételével kell biztosítani a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működéséhez szükséges anyagi javakat és szolgáltatásokat, az ország kormányzati és közigazgatási rendszerének zavartalan működését, a nemzetgazdaság működőképességét, szükség esetén a működőképesség helyreállítását, a polgári védelmi feladatok ellátását. A fentiekén túlmenően már a honvédelmi felkészülés békeidőszakában elrendelhető a szolgáltatásra kötelezett részére pl. a gazdaság működőképességének fenntartásához szükséges tartalékok és készletek képzése, szolgáltatás teljesítéséhez szükséges előkészületi tevékenység végzése.

2.6. Rendkívüli intézkedések

Rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács, szükségállapot idején a köztársasági elnök, megelőző védelmi helyzetben a Kormány rendkívüli intézkedéseket vezethet be. A rendkívüli intézkedések keretében a Magyar Honvédség tényleges katonai és a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyára a békeidőszakban irányadó szabályoktól eltérő szabályok állapíthatók meg. Így pl. szünetel a hivatásos állományba történő felvétel, a katonai szolgálatra behívottak a szükséges ideig a szolgálatban visszatartathatók, a hivatásos állomány tagjai a szolgálati viszonyokról nem mondhatnak le, a rendfokozatba történő előléptetésre külön szabályok állapíthatók meg, a beosztásba történő kinevezés és felmentés, az áthelyezés, a vezénylés, a kirendelés, az ellátás, a szabadság és a fegyelmi felelősség, továbbá a rendkívüli szolgálat egyéb szabályai a hatályos szabályoktól eltérően állapíthatók meg, lehetőség van arra is, hogy rendelettel, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek tagjaira vonatkozóan a testülettel szemben fennálló anyagi felelősségéről szóló szabályoktól kedvezőbb felelősségi és egyszerűbb eljárási szabályokat legyenek megállapíthatók.

A közigazgatásra, a közrendre és közbiztonságra vonatkozó rendkívüli intézkedések körében vázlatosan ismertetünk egyes szakterületeket érintő néhány rendelkezést. A közigazgatási hatósági eljárás szabályairól szóló jogszabály rendelkezései közül rendelettel is módosítható pl. a bírósági felülvizsgálat alá nem tartozó eljárások köre, a hatásköri és illetékességi szabályok, az eljáró közigazgatási szervek kijelölésének a rendje, az elintézési határidő, a képviselő szabályai, a jogorvoslat rendje, a végrehajtás szabályai. A szabálysértések körében rendelettel módosíthatók a jogszabályok, a honvédelmi szabálysértések miatt elzárás büntetés is kiszabható.

A médiát érintő rendelkezés, hogy az újságírók, a tudósítók és a sajtóterméket előállítók csak az arra feljogosított, a hivatalos szóvivő, a Magyar Rádió, a Magyar Televízió, a Duna Televízió és a Magyar Távírási Iroda által közölt adatokat használhatja fel a tudósításához. A tudósítók csak olyan tájékoztatón vagy hivatalos rendezvényen vehetnek részt, amelyre a rendező szervtől meghívást kaptak. Elrendelhető a sajtótermékek és más közlemények előzetes ellenőrzése, valamint a megjelenésük közzétételi engedélyhez való kötése. A közzétételi engedélyt a katonai cenzúra adja ki. A nyomdák és más, sokszorosításra alkalmas eszközök üzemeltetői szigorított biztonsági rendszabályok bevezetésére és megtartására kötelezhetőek. Korlátozni lehet a lakosság utcán, vagy más nyilvános helyen való tartózkodását, azaz kijárási tilalmat lehet elrendelni, aminek tényét és időtartamát rádió, televízió útján, valamint a helyben szokásos módon kell a lakosság tudomására hozni. Közterületen tartandó rendezvényt, nyilvános gyűlést csak előzetes engedély alapján lehet tartani. A nyilvános rendezvény tartására vonatkozó engedély kiadása az illetékes rendőrfőkapitány hatáskörébe tartozik. A rendőrfőkapitány a nyilvános rendezvény engedélyezése iránti kérelmet a védelmi érdekek sérelme esetén a tény közlését meghaladó egyéb indoklás nélkül is elutasíthatja.

Elrendelhető a lakosság kitelepítése és új tartózkodási hely kijelölése. Elrendelhető továbbá az ország meghatározott területén való tartózkodás korlátozása, illetve engedélyhez kötése. Korlátozható, illetve megtiltható a magyar állampolgárok külföldre utazása, valamint a külföldiek beutazása. Elrendelhető az ország területén élő nem magyar állampolgárok jelentkezési kötelezettsége, a tartózkodásukra pedig külön szabályok vezethetők be. Korlátozni lehet a külföldi természetes és jogi személyekkel, valamint a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekkel és intézményekkel való kapcsolattartást.

Korlátozható, illetve engedélyhez köthető a nem honvédelmi célt szolgáló robbanóanyagok gyártása, forgalomba hozatala, vásárlása, szállítása és tárolása. Az ország egész területén vagy bármely részén megtiltható a vadászat, valamint a vadász- és a sportlövő fegyverek tartása, vadászati és sportcélra történő behozatala, fegyver és lőszer árusítása, valamint a nem katonai célú lőterek használata. Elrendelhető a polgári felhasználású lőfegyverek beszolgáltatása, összegyűjtése és biztonságba helyezése.

Az igazságszolgáltatásra vonatkozó rendkívüli intézkedések köréből ki kell emelnünk, hogy rendeletben új bíróságok és ügyészségek létesíthetők, a már működő bíróságok és ügyészségek összevonhatók, szétválaszthatók és megszüntethetők, illetékességi területük megváltoztatható. Lehetőség van rendeleti úton, a nagyobb helyőrségekben katonai bíróság felállítására. A katonai bíróság a hatáskörébe utalt büntetőügyekben általános hatáskörű elsőfokú bíróságként jár el. Rendeletben megállapított esetben az ország egész területén vagy egy részén, illetve a katonai büntetőbíráskodás hatálya alá tartozó területen rögtönbíráskodás (statárium) rendelhető el. A rögtönbíráskodás hatálya kiterjeszhető a nemzet biztonságát, a Magyar Honvédség készenléti állapotát, a függelmi viszonyokat és az állampolgárok életét sértő súlyos bűncselekményekre, valamint a háborús bűncselekményekre. A rögtönbíráskodás hatálya alá tartozó büntetések büntetési tétele életfogytig tartó vagy tíztől tizenöt évig terjedő szabadságvesztés. A rögtönbíráskodás bevezetését a sajtóban, televízióban és egyéb, helyben szokásos módon közzé kell tenni.

A gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségekre vonatkozó rendkívüli intézkedések közül megemlíthetjük, hogy pl. szerződéskötési kötelezettség írható elő gazdasági tevékenységet folytató szolgáltatásra kötelezettek részére. Elrendelhető a deviza és valuta vételre történő kötelező felajánlása, a takarékbetétek kifizetése korlátozható, illetve felfüggeszhető, az adók

és illetékek mértéke rendeletben módosítható, nemesfém forgalmazása engedélyhez köthető, vagy felfüggeszthető. A lakosság alapvető élelmiszerrel, ruházati és iparcikkal, valamint egyéb közszükségleti cikkekkel történő ellátása érdekében jegy- vagy utalványrendszer vezethető be.

3. A RENDÉSZETI IGAZGATÁS

Fő témakörök:

- 3.1. Általános tudnivalók, a rendészet fogalma
- 3.2. A rendőrség
- 3.3. Az idegenrendészet
- 3.4. Az útlevelrendészet
- 3.5. Katasztrófavédelmi igazgatás
- 3.6. Nemzetbiztonsági igazgatás

3.1. Általános tudnivalók, a rendészet fogalma

Az állam belső funkcióinak egyik lényeges funkciója a belső védelmi funkció, amely az állam belső rendjének biztosítására irányuló - elsősorban rendészeti és védelmi jellegű - feladatok ellátásának kötelezettségét eredményezi. A közrend és a közbiztonság fenntartására irányuló rendészeti tevékenység talán a közigazgatás legrégebbi tevékenysége, alapító ágazata, hiszen a korai államok létezésének, működésének is alapvető feltétele volt a belső rend fenntartása. A rendészeti feladatokat minden korban döntően a közigazgatási szervek látták el, és ez jellemző a modern államokra is. A rendészeti tevékenység – a sokrétűsége miatt – a közigazgatás több ágazatában is jelen van, ugyanakkor fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy a rendészeti tevékenység a közigazgatásnak az a területe, amely manapság leginkább a figyelem középpontjába került, részben az emberi jogok korábban nem tapasztalt jelentőségű szintre történő emelkedése miatt, részben pedig a közrend megőrzésével kapcsolatos rendészeti tevékenységnek a mindennapi politikai csatározásokban játszott szerepe miatt.

A rendészet általános fogalmának meghatározása előtt tekintsük át röviden a rendészeti tevékenység jellegzetes vonásait. A leglényegesebb jellemzője az, hogy minden esetben a végrehajtó hatalomhoz kapcsolódik, valamint államigazgatási szervek tevékenysége révén valósul meg. Ennek magyarázata a hatalommegosztás klasszikus elvében rejlik, ugyanis a rendészeti tevékenység alanyai kizárólag az államigazgatási szervek közül kerülhetnek ki. Jellemzője a rendészeti tevékenységnek az is, hogy alapvetően hatósági jogalkalmazásban, vagy hatósági intézkedésben nyilvánul meg, és az ezek alapjául szolgáló hatásköröket, feladatokat a demokratikus jogállamokban magas szintű jogszabályok rögzítik. Jellemző a döntések és intézkedések kikényszeríthetősége, ez a kikényszeríthetőség adott esetben kényszerítő eszköz alkalmazását is jelentheti. Alapvető célja a rendészeti tevékenységnek a közbiztonság és a közrend megóvása, vagy ezek megzavarása esetén a rend mielőbbi visszaállítása. Jellemző az is, hogy bár rendészeti tevékenységet sok államigazgatási szerv végez, de a klasszikus értelemben vett rendészeti tevékenységet legkarakterisztikusabb formában a rendőrség végzi. A közrend és a közbiztonság megvalósítását végző szervek szervezeti hovatartozásával kapcsolatban a közigazgatás-tudományban már évtizedekkel ezelőtt vita bontakozott ki, ugyanis egyes nézetek szerint a közrend biztosítása nem tekinthető kizárólagos állami privilégiumnak, annak megvalósításában – megfelelő hatáskörök biztosításával - a helyi önkormányzatok is részt tudnának venni, egyes nézetek szerint még akár nagyobb hatékonysággal is, mint azt az állami szervek teszik. Volt olyan időszak

hazánkban, amikor a rendőrségi szervezet állami és önkormányzati részre tagozódott, utóbbiak létrehozására a megyék, a megyei jogú városok és a városok voltak jogosultak. A két rendőrségi szerv hatáskörében számottevő eltérés nem volt, különbség csak az irányításban és az illetékességi területen mutatkozott. A municipiális rendőrségi szervezet létrehozása mellett szóló érvek az utóbbi évek szakirodalmában is rendre megjelentek, de napjaink szakpolitikusai a hierarchikusan felépített, erősen centralizált szervezeti formában működő szervezet mellett voksoltak, amelyet az alábbiakban részletesen ismertetünk.

A rendészet általános fogalmának megalkotásával a szakirodalomban többen is próbálkoztak. Az erre vonatkozó kísérletek lényegét annyiban foglalhatjuk össze, hogy valamennyien kiemelték a tevékenység állami, illetve (köz)igazgatási jellegét, valamint a célként megvalósítandó közrend, illetőleg közbiztonság fogalmát. A rendészet fogalmának általánosan elfogadott meghatározása Szamel Lajos nevéhez fűződik: „A rendészet olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.” Szamel Lajos a definíció megalkotásakor a közrend fogalmát állította előtérbe, azaz a rendészet legfőbb feladatának a közrend védelmét tekintette. Utalni szeretnénk azonban arra, hogy a „közrend” és a „közbiztonság” fogalmak pontos tartalmi meghatározását, vagy éppen elhatárolását, illetve megkülönböztetését sem a tudomány, sem pedig a jogalkotó nem volt képes a mai napig megnyugtató módon megoldani, ezért a következőkben e két fogalmat szinonim fogalomként fogjuk használni.

3. 2. A rendőrség

3. 2. 1. A rendőrség feladatai, szervezete és irányítása

Korábban utaltunk arra, hogy a rendészeti tevékenységgel kapcsolatos feladatokat és hatásköröket, valamint a tevékenység ellenőrzésével kapcsolatos jogosítványokat – garanciális okokból – magas szintű jogszabályoknak kell tartalmazniuk. Az Alkotmány a VIII. fejezetében csak érintőlegesen foglalkozik a rendőrségi szervezettel, az ellátandó feladatokat sorolja fel (meglehetősen általános jelleggel), valamint a hivatásos állomány tagjaira vonatkozóan rendelkezik az egyes alapjogok korlátozásáról. A rendőrségről szóló hatályos törvényünk a többször módosított 1994. évi XXXIV. törvény, a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről a 329/2007. (XII. 13.) Korm. sz. rendelet rendelkezik, a rendőrség szolgálati szabályzatát pedig a 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet tartalmazza. A törvény értelmében a Magyar Köztársaság rendőrségének feladata a közbiztonság és a közrend védelme, az államhatár őrzése, a határforgalom ellenőrzése, az államhatár rendjének fenntartása, a terrorizmus elleni küzdelem, valamint bűnmegelőzési és bűnfelderítési ellenőrzés. Ennek keretén belül pl. általános bűnügyi nyomozó hatósági jogkört gyakorol, végzi a bűncselekmények megelőzését és felderítését, gondoskodik az igazságszolgáltatást segítő védelmi programjának végrehajtásáról, büntetés-végrehajtási feladatokat lát el, szabálysértési hatósági jogkört gyakorol, továbbá közreműködik a szabálysértések megelőzésében és felderítésében, őrzi az államhatárt, megelőzi, felderíti megszakítja az államhatár jogellenes átlépését, ellenőrzi az államhatáron áthaladó személy- és járműforgalmat, közlekedési hatósági és rendészeti feladatokat végez, ellátja a közterületek rendjének fenntartásával kapcsolatos feladatokat, továbbá engedélyezési és felügyeleti tevékenységet lát el a személy- és vagyónvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenységgel kapcsolatban. E feladatok végrehajtása során a rendőrség együttműködik az állami és önkormányzati szervekkel, a gazdálkodó szervezetekkel, a társadalmi szervezetekkel és az állampolgárokkal. A rendőrségi feladatok egy jelentős része tehát a büntetőjoghoz és a büntető eljárásjoghoz, míg másik része a közigazgatási joghoz kapcsolódik. A továbbiakban

elsősorban ez utóbbi témakörhöz kapcsolódó feladatokat, jogintézményeket fogjuk részletesen ismertetni.

A Kormány a rendészetért felelős miniszter útján (jelenleg a belügyminiszter) irányítja a rendőrséget. A rendőrséget – mint állami, fegyveres rendvédelmi szervet – három szerv alkotja: az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, a belső bűnmegelőzési és bűnüldözési feladatokat ellátó szerv, továbbá a terrorizmust elhárító szerv. Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv személyi állománya hivatásos rendőrökből, kormánytisztviselőkből, közalkalmazottakból, valamint a Munka Törvénykönyvének hatálya alá tartozó munkavállalókból áll. Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv központi szervét az országos rendőrfőkapitány vezeti. Az országos rendőrfőkapitányt a rendészetért felelős miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki és menti fel. Az országos rendőrfőkapitány a jogszabályok, és az állami irányítás egyéb jogi eszközei által meghatározott keretek között önálló felelősséggel vezeti a központi szervet, irányítja a rendőrfőkapitányságok és a közvetlen alárendeltségébe tartozó más rendőri szervek vezetőinek tevékenységét és képviseli az általa vezetett szervet. Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv területi-helyi szervei a megyei és a fővárosi rendőrfőkapitányságok, valamint a rendőrkapitányságok és a kirendeltségek. A rendőrségi törvény lehetőséget biztosít arra, hogy törvény vagy kormányrendelet más típusú rendőri szervet is létrehozzon.

A belső bűnmegelőzési és bűnüldözési feladatokat ellátó szerv személyi állománya hivatásos rendőrökből, az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervtől berendelt rendőrökből, kormánytisztviselőkből, és közalkalmazottakból áll. Élén a főigazgató áll, aki az általa vezetett szervre vonatkozóan utasítást adhat ki, gyakorolja a személyügyi és munkáltatói jogokat, ellátja a szerv képviselői feladatait.

A terrorizmust elhárító szerv személyi állománya hivatásos rendőrökből, az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervtől berendelt és vezényelt hivatásos rendőrökből, kormánytisztviselőkből, és közalkalmazottakból áll. Élén a főigazgató áll, aki az általa vezetett szervre vonatkozóan utasítást adhat ki, gyakorolja a személyügyi és munkáltatói jogokat, ellátja a szerv képviselői feladatait.

A rendőrség kötelékébe tartozó személyi állomány tagjaival szemben – hasonlóan a honvédelmi igazgatás során tanultakhoz – fokozott elvárásokat támaszt a jogalkotó (az erre vonatkozó részletes szabályokat a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak jogállásáról szóló 1996. évi XLIII. törvény tartalmazza). Ezek az elvárások az ellátandó feladatok speciális jellegével indokolhatóak, ezért az állomány tagjaival szemben a feltétlen megbízhatóság alapvető követelmény. A rendőrségről szóló törvény lehetőséget biztosít arra, hogy a személyi állomány tagjaival szemben megbízhatósági vizsgálat lefolytatásával győződjön meg a parancsnok arról, hogy a vizsgálatot érintett személyek eleget tesznek-e a jogszabályokban előírt hivatali kötelezettségeiknek. Az ilyen típusú vizsgálatok elvégzésére kizárólag a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnüldözési feladatokat ellátó szerve jogosult, de nemcsak a rendőrség személyi állományát illetően, hanem ilyen speciális ellenőrzés alá vonhatják pl. a katasztrófavédelem, a tűzoltóság, a büntetés-végrehajtás, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, az Alkotmányvédelmi Hivatal, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat hivatásos állományú tagjait, továbbá egyes minisztériumok kormánytisztviselőit, köztisztviselőit illetve közalkalmazottait is.

A megbízhatósági vizsgálat elrendelésére – indokolt határozatával – a szerv vezetője jogosult, az ügyész egyidejű értesítése mellett. Ilyen vizsgálat egy védett személlyel szemben évente legfeljebb 3 alkalommal rendelhető el, az időtartama pedig nem haladhatja meg esetenként a 15 napot. Az ügyész 2 napon belül dönt a vizsgálat engedélyezéséről, vagy megtagadásáról. A vizsgálat alá vont személyt a vizsgálat megindításáról nem tájékoztatják, de a befejezéséről igen. A vizsgálat során egyrészt titkos információgyűjtésre is lehetőség van, másrészt a vizsgálatot végzők valós, vagy feltételezhető élethelyzeteket szimulálnak, amelyek során – jogszabályban meghatározott – jogellenes (következményekkel nem járó szabálysértésnek, illetve bűncselekménynek minősülő) magatartást is tanúsíthatnak, tesztelve ezzel az érintett személy megbízhatóságát.

Az Alkotmány 35.§ (1) bek. h/ pontjának értelmében a rendőrség – mint rendvédelmi szerv – irányítása a Kormány feladata. Ezt az irányítási feladatot a Kormány a rendészetért felelős miniszter útján látja el. A rendészetért felelős miniszternek a rendőrség irányításával kapcsolatos feladatait két csoportba sorolhatjuk, az elsőbe a kormányzati teendők, míg a másodikba a szervezeti irányítással kapcsolatos jogkörök tartoznak. A miniszter a szervezeti irányítói jogkörében adhat ugyan utasítást a rendőrségnek, de ez az utasítási jog nem sértheti a rendőrség hatáskörét, azaz hatáskörébe tartozó ügy nem vonható el, valamint a hatáskör gyakorlását nem akadályozhatja. A miniszter egyedi utasítást csak az országos rendőr-főkapitány útján adhat.

3. 2. 2. A rendőrség együttműködése

A helyi önkormányzatokról szóló törvény az önkormányzatok, és a rendőrség kapcsolatával szükségszerűen foglalkozik. A törvény egyrészt a képviselő-testületek át nem ruházható hatáskörei közé sorolja az azon ügyekben történő véleménynyilvánítást, amelyekben törvény írja elő az érdekelt önkormányzat álláspontjának a kikérését, másrészt a települési önkormányzatok feladatává teszi a közbiztonság helyi feladatairól történő gondoskodást. A rendőrségről szóló törvény szerint határrendészeti kirendeltség és más helyi rendőri szerv létesítéséhez és megszüntetéséhez előzetesen ki kell kérni az érintett települési önkormányzat véleményét. Ugyancsak kötelező ezen szervek előzetes véleményének a kikérése a határrendészeti kirendeltség és más helyi rendőri szerv vezetőjének kinevezése előtt. A rendőrkapitányságok vezetői kötelesek évente beszámolni az illetékeségi területükön működő települési önkormányzat képviselő-testületének a település közbiztonsági helyzetéről, a közbiztonság érdekében tett intézkedésekről és az azzal kapcsolatos feladatokról. Ugyancsak tájékoztatási kötelezettsége van a rendőrkapitánynak, ha a lakosság széles körét érintő rendőri intézkedést tervez végrehajtani, kivéve, ha ezzel veszélyeztetné a tervezett intézkedés biztonságát. A határrendészeti feladatok ellátása során a rendőrfőkapitány tájékoztatni köteles a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervének (közigazgatási hivatalnak) vezetőjét, a területi önkormányzat közgyűlésének elnökét, a katasztrófavédelmi szerv vezetőjét és az Alkotmányvédelmi Hivatal területi vezetőjét, ha a lakosságot a szomszédos állam területéről veszély fenyegeti, vagy ha tömegesen menekülő vagy menedéket kérő személyek érkezése várható.

Egy sajátos jogosítványt is biztosít a rendőrségről szóló törvény az önkormányzatok képviselő-testületei számára. A képviselő-testület indokolással ellátott észrevételt tehet a rendőrség olyan döntéseivel, intézkedéseivel, vagy intézkedéseinek elmulasztásával kapcsolatban, ahol külön jogszabály nem biztosít jogorvoslati lehetőséget.

A rendőrségi törvény lehetőséget biztosít a települési önkormányzatok számára, hogy az illetékességi területükön működő rendőrkapitányságok vezetőivel szerződést kössenek a helyi közbiztonságot érintő feladatok ellátására, illetve az illetékességi területen működő rendőri szerv bővítésének, vagy fejlesztésének elősegítése érdekében. Elzárkózhat a rendőrség az ilyen szerződések megkötése elől, ha az bármilyen vonatkozásban ellentétes lenne a felettes rendőri szerv vezetőjének rendelkezésével, vagy szakmai szempontból megalapozatlan, illetve ha a pénzügyi fedezet a települési önkormányzat részéről nem látszik biztosítottak.

A magyar települések majdnem mindegyikében működik egy önkéntes alapon szerveződött, ám semmilyen hatósági jogkörrel nem rendelkező szervezet, a polgárőrség. A polgárőrök szervezetei támogatást kapnak mind a települési önkormányzatoktól, mind pedig a rendőrségtől. Feladatuk elsősorban az adott településen a közbiztonság megóvása, az esetleges jogsértő magatartások megelőzése.

Jogszabály biztosítja azonban lehetőséget az önkormányzatok számára, hogy létrehozzanak egy olyan szervezetet, amelynek tagjai a feladatkörükben eljárva hivatalos személynek minősülnek. A közterület-felügyeletről rendelkező 1999. évi LXIII. törvény megalkotásának a célja a közterületek rendjének és tisztaságának a védelméhez, az önkormányzatok vagyonának védelméhez, az ezzel kapcsolatos feladatok ellátásához szükséges szervezeti keretek megteremtéséhez, valamint az ilyen feladatot ellátó személyek jogállásának meghatározásához kapcsolható. A képviselő-testületek (a közgyűlések is) a polgármesteri hivatal, vagy költségvetési szerv belső szervezeti egységeként, vagy akár önálló költségvetési szervként is működhetnek. Lehetőség van arra is, hogy több önkormányzat – társulási formában – működtethessen ilyen szervezetet. A közterület-felügyelet feladata pl. a közterület jogszerű használatának, az engedélyhez, vagy bejelentéshez kötött és közterületen folytatott tevékenység szabályszerűségének ellenőrzése, a tiltott tevékenységek megelőzése, megakadályozása, megszüntetése és szankcionálása, közreműködés az épített és természeti környezet, valamint a közterület védelmében, közreműködés a bűnmegelőzési feladatok megvalósításában, a közbiztonság és a közrend védelmében, valamint a köztisztaságra vonatkozó szabályok végrehajtásának ellenőrzésében. E feladatok körében törvény, valamint kormányrendelet további feladatokat állapíthat meg. Lehetőség van arra is, hogy további feladatot a működtető önkormányzat rendelete is megállapítson, de ez csak olyan feladatra vonatkozhat, amelyet törvény vagy kormányrendelet nem utal más szerv hatáskörébe.

A közterület-felügyelők a feladatuk ellátása során egyenruhát, valamint egyedi azonosító számmal ellátott felügyelői jelvényt viselnek, szükség esetén hatósági szolgálati igazolvánnyal igazolják magukat. Az eljárásuk során a lényeges környezetről és körülményről, tárgyról képfelvételt, hangfelvételt, vagy kép- és hangfelvételt készíthetnek. A felvételek közigazgatási hatósági, szabálysértési és büntető eljárásban használhatók fel.

A közterület-felügyelőket a feladatuk ellátása során intézkedési jogosultság illeti meg. Ilyen intézkedési jogosultság pl. a felvilágosítás kérés, az igazoltatás, előállítás, szabálysértési bírság kiszabása, közterületen szabálytalanul elhelyezett járművet elszállíttathatja, feltéve, hogy a jármű a forgalom biztonságát veszélyezteti.

Meglehetősen szűk körben, de lehetőségük van a közterület-felügyelőknek kényszerítő eszközök igénybe vételére is. A jogszerű intézkedésével szembeni ellenállás megtörésére testi erőt, könnygázszóró palackot, a személye ellen irányuló támadás elhárítására, illetve vagyonvédelmi okok miatt fentiekén túl szájköszörrel ellátott kutyát alkalmazhat. Valamennyi kényszerítő eszközre érvényes előírás, hogy azok csak az arányosság elvének figyelembe

vételével alkalmazhatók, aránytalan sérelmet nem okozhatnak, és az alkalmazásuknak nincs helye, ha az ellenszegülés már megtört. A közterület-felügyelők kényszerintézkedésével szemben jogorvoslatként panasznak van helye, amit a Rendőrséghez kell benyújtani. A közterület-felügyelők intézkedéseinek részletes szabályait – a hasonlóságukra tekintettel - a következő pontban, a rendőri intézkedéseknél ismertetjük.

3. 2. 3. A rendőri intézkedések

A rendőri intézkedések megtételének és a későbbiek során ismertetendő kényszerítő eszközök alkalmazásának közös elvei és szabályai vannak. Garanciális okból fontosak ezek a szabályok, ugyanis egy jogállamban minimális elvárás az, hogy pl. erőszak alkalmazása során a rendőrt a jogi normák kössék. Ezek a szabályok azonban csak alapelv szintűek, vagy a megfogalmazásuk nagyon általános. Ez azzal magyarázható, hogy azok a veszélyes élethelyzetek, amelyek során lehetőség nyílik a rendőri erőszak alkalmazására, konkrét jogi hipotézisekbe csak nehezen formulázhatóak. Ilyen általánosnak tekinthető előírás az, hogy az intézkedés során kerülni kell a sérülés okozását, az élet kioltását. Fontos garanciális szabály az is, hogy az intézkedés során megsérült személy részére, amint ez lehetséges, segítséget kell nyújtani, és szükség esetén a rendőrnek kell arról gondoskodni, hogy a sérültet orvos láthassa el.

A rendőrségi törvény 20 rendőri intézkedést nevesít, a következőkben ezeknek az ismertetésére kerül sor.

Igazoltatás. Az első – és talán a leggyakrabban előforduló - rendőri intézkedés az igazoltatás. Akinek a személyazonosságát meg kell állapítani, azt a személyt a rendőr igazoltathatja. A személyazonosság igazolására mindenekelőtt a személyi igazolvány szolgál, de elfogadható minden olyan okmány, amelyből az igazoltatott személy kiléte hitelt érdemlően megállapítható. Pl. alkalmas a személyi igazolvány helyettesítésére együtt a laccímekártya és az új, kártya formátumú jogosítvány is. Kivételesen lehetőség van arra is, hogy okmányok hiányában a rendőr egy általa ismert kilétű személy közlését fogadja el igazolásként. Az igazoltatás csak a személyazonosság megállapításához szükséges ideig tarthat, és az igazoltatást követően az igazoltatottal közölni kell az igazoltatás okát, feltéve, hogy ez a közlés nem veszélyezteti a közbiztonság érdekét. Ha az igazoltatott személy az igazoltatást megtagadja, akkor feltartóztatható, ha pedig az igazoltatás nem jár eredménnyel, akkor az igazoltatott személy előállítható és a személyazonosság megállapítása céljából tőle ujjnyomat vehető, fényképfelvétel készíthető, valamint külső testi jegyei mérés és észlelés alapján rögzíthetők. Veszély elhárítása, továbbá szabálysértés vagy bűncselekmény elkövetésének gyanúja esetén lehetőség van az igazoltatott személy ruházatának, járművének átvizsgálására.

Fokozott ellenőrzés, ruházat, jármű, csomag átvizsgálása. Bűncselekmény elkövetőjének elfogása és előállítása, vagy a közbiztonságot veszélyeztető cselekmény, esemény megelőzése, megakadályozása céljából lehetőség van nyilvános helyen, vagy közterület kijelölt részén az ott tartózkodó személyek igazoltatására. E célok elérése céljából lehetőség van épület, helyszín, jármű, csomag átvizsgálására. Ugyanez a szabály vonatkozik arra az esetre is, amikor rendezvény, esemény, vagy a közlekedés rendjét veszélyeztető jogellenes cselekmény megelőzése, megakadályozása érdekében, a rendőri szerv vezetője által meghatározott területre belépők és az ott tartózkodók ruházatának és járműveinek átvizsgálására kerül sor. A ruházat átvizsgálását főszabály szerint csak az intézkedés alá vont személlyel azonos nemű személy végezheti, és ez nem történhet szeméremszérvő módon. Erre az intézkedésre általában akkor kerül sor, ha valamely ok miatt különösen nagy számú

személy igazoltatása válik szükségessé, pl. egy fogva tartott személy megszerzi az őrfegyverét és megszökik, a pályaudvarokat, a kivezető utakat fokozottan ellenőrzik.

Felvilágosítás kérés. A rendőrnek – a feladata teljesítéséhez – információra van szüksége. A rendőrségi törvény lehetőséget teremt arra, hogy a rendőr bárkitől felvilágosítást kérhet, bárkihez kérdést intézhet, ha alaposan feltehető, hogy a megkérdezett képes olyan hasznos közlést tenni, amellyel a rendőrt a feladati ellátása során segítheti. A felvilágosítás kérésének az idejére a megkérdezett személy feltartóztatható. A megkérdezett személy az általa ismert tények, adatok közlését nem tagadhatja meg.

Elfogás és előállítás. Ez a két intézkedési mód alapvetően a büntető eljáráshoz kapcsolódik, emiatt a továbbiakban csak a közbiztonsághoz kapcsolódó eseteket ismertetjük. Ezek az intézkedések a személyes szabadság korlátozásával járnak. A rendőr a közbiztonság érdekében a hatóság vagy az illetékes szerv elé állíthatja azt, aki pl. nem tudja magát hitelt érdemlően igazolni, vagy megtagadja az igazoltatást, akitől véralkohol-vizsgálat céljából vérvétel, vizeletvétel, vagy műtétnek nem minősülő egyéb mintavétel szükséges, aki a szülői felügyelet, gyámság, intézeti nevelés alól engedély nélkül kivonja magát, aki a pártfogói felügyelet szabályait megszegi. Fontos garanciális szabály, hogy a személyes szabadság korlátozása csak a szükséges ideig, de legfeljebb 8 óráig tarthat, ezt az időtartamot a rendőri szerv vezetője indokolt esetben egy alkalommal, 4 órával meghosszabbíthatja. Az előállított személlyel közölni kell az előállítás okát és részére az előállítás időtartamáról igazolást kell kiadni.

Elővezetés. Gyakran előfordul, hogy pl. idézett személyek nem jelennek az őket idéző hatóság előtt a megjelölt helyen és időben, és a távolmaradásukat előzetesen nem mentik ki. Az eljárási szabályok ilyenkor lehetőséget teremtenek arra, hogy a távolmaradt személyek rendőrség általi elővezetésére kerüljön sor. Az elővezetést minden esetben az a hatóság rendeli el, amelyik hatóságnál meg kellett volna jelennie az idézett személyeknek, tehát az elővezetés jogszerűségéért is az elrendelő hatóság lesz a felelős. Az elővezetés sikeres teljesítése érdekében lehetőség van az elővezetett személy legfeljebb 12 órai időtartamra történő visszatartására.

Idegenrendészeti intézkedés. Nemzetközi szerződés alapján a rendőrség végrehajthatja a személyek államhatáron történő átadását, átvételét, más államok között átadásra kerülő személyeknek az átadás helyére történő szállítását, valamint részt vesz az Európai Unió tagállamai által közösen, kísérelővel végrehajtott hazatérésekben.

Határforgalom-ellenőrzés. A rendőrség ellenőrzi a határátlépés feltételeit, ennek során jogosult az államhatárt átlépő személyek személyazonosságát megállapítani, az úti okmányait ellenőrizni, a járművet átvizsgálni és mód van a határátlépés feltételeivel nem rendelkező személyek határátléptetésének megtagadására is. Ugyancsak jogosult a rendőrség a tranzitterületen tartózkodó személyek személyazonosságának megállapítására, az úti okmányainak ellenőrzésére, valamint a tranzitterületre történő be- és kilépés, továbbá az ott tartózkodás jogosultságának az ellenőrzésére is.

Biztonsági intézkedés. Alkalmazására valamilyen veszélyhelyzet megszüntetésének érdekében szokott sor kerülni. Az önvészélyes állapot, személyeket, vagy anyagi javakat közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet megszüntetése érdekében a rendőr jogosult az elhárításhoz, megszüntetéshez haladéktalanul szükséges, a feladatkörébe tartozó intézkedések megtételére. Ennek során intézkedik az öngyilkosság lehetőség szerinti megakadályozására,

az önmagát, vagy mást veszélyeztető állapotban lévő személyt szükség szerint egészségügyi intézetbe szállíttatja. A rendőr indokolt esetben jogosult intézkedni a közterületen, vagy nyilvános helyen az önkívületben lévő, illetve ittas, bódult személy egészségügyi intézetbe történő szállíttatásáról. Indokolt esetben lehetőség van terület lezárására és annak megakadályozására, hogy oda bárki belépjen.

Közbiztonsági őrizet. Ez az intézkedés egy másik intézkedéshez, a korábban ismertetett előállításhoz kapcsolódik. Ha ugyanis bármely ok miatt – pl. az előállított személy oly mértékben ittas, hogy - az előállítás időtartama alatt a személyazonosságot nem lehetett megállapítani, lehetőség van az előállított személy közbiztonsági őrizetbe vételére. Ennek maximális időtartama 24 óra lehet, amelybe az előállítás idejét be kell számítani. A közbiztonsági őrizet időtartama lehet 72 óra is, de tekintettel arra, hogy ez a büntető eljárásjoghoz kapcsolódik, a részletes ismertetésétől eltekintünk.

Intézkedés magánlakásban és közterületnek nem minősülő egyéb helyen. Tekintettel arra, hogy a magánlakás sérthetlenségét az Alkotmány biztosítja, és ennek az intézkedésnek a során a rendőr épp ezt az alapjogot töri meg, a törvény tételesen felsorolja azokat az eseteket, amikor a rendőr hatósági határozat nélkül is jogosult belépni, vagy behatolni a magánlakásba. Ilyen esetek pl. a következők: öngyilkosság megakadályozása céljából, vagy segélyhívás esetén, közveszély elhárítása, vagy ilyen helyzetben lévők kimentése érdekében, rendkívüli, vagy tisztázatlan okból bekövetkezett halálesettel kapcsolatos intézkedés megtétele esetén, szabálysértést felszólítás ellenére is folytató személy előállítása céljából, személy- és létesítménybiztosítási intézkedés végrehajtása céljából. Fontos garanciális szabály, hogy a rendőr a magánlakásban csak a feladat elvégzéséhez szükséges ideig tartózkodhat. A közterületnek nem minősülő egyéb helyen is jogosult a rendőr ezt az intézkedést megtenni, az intézkedése során azonban ezt az intézmény rendjének lehetőség szerinti tiszteletben tartásával teheti meg.

Műszeres ellenőrzés. Ez az intézkedés elsősorban a büntető eljárásjoghoz kapcsolódik (a gyakorlatban az ún. poligráfós vizsgálat elvégzését jelenti), a részletes ismertetésétől ezért eltekintünk.

Kép- és hangfelvétel készítése. A rendőr jogosult az intézkedése során, az intézkedéssel érintett személyről, a környezetről, egyéb lényeges körülményről kép- és hangfelvételt készíthet. Lehetőség van arra is, hogy közterületen, közbiztonsági célból képfelvétel készítésére alkalmas eszközök kerüljenek elhelyezésre, Garanciális szabály, hogy az elhelyezésnek oly módon kell történnie, hogy az az állampolgárok számára nyilvánvaló legyen. A megfigyelt területre belépő személyek számára figyelemfelhívó jelzést, ismertetést kell elhelyezni a képfelvévők elhelyezéséről és az adatkezelés tényéről. Személyiségvédelemmel kapcsolatos garanciális szabály az is, hogy ha a kép-vagy a hangfelvételen rögzített cselekmények miatt nem került sor szabálysértési- vagy büntetőeljárás megindítására, a felvételt – főszabály szerint - az elkészülte utáni legkésőbb 6 hónap elteltével meg kell semmisíteni.

A helyszín biztosítása. Egy jogellenes cselekmény későbbi elbírálását nagyban megkönnyíti az, ha a cselekmény vagy esemény helyszíne a nyomok pontos rögzítéséig változatlan állapotban marad. Ennek érdekében a rendőr jogosult megtiltani, vagy megakadályozni, hogy valamely bűncselekmény, szabálysértés, baleset, vagy egyéb esemény helyszínét megváltoztassák.

Közlekedésrendészeti intézkedés. A rendőrségi törvény csak keretjlegű rendelkezéseket tartalmaz, a konkrét anyagi jogi rendelkezések más – elsősorban közlekedési, közlekedésrendészeti – jogszabályokban találhatóak. A rendőr jogosult pl. a közúti forgalom irányítására, korlátozására, szüneteltetésére, a közlekedési rendszabályok megtartásának ellenőrzésére, a jármű birtoklása jogszerűségének, továbbá a járművet használó személy személyazonosító adatainak ellenőrzésére, jogosult továbbá indokolt esetben a járművezetői engedély helyszínen történő elvételére, a forgalomban való részvétel megtiltására, a jármű kulcsainak elvételére, stb. Ezek az intézkedések a forgalomban résztvevő, közlekedő járműveket, illetőleg vezetőiket érinti. Előfordulhat azonban, hogy olyan esetekben is el kell járni, amikor a jármű nem vesz részt a forgalomban. A törvény a közlekedés rendjének fenntartása érdekében lehetőséget biztosít a közterületen szabálytalanul elhelyezett jármű elszállíttatására, illetőleg eltávolíttatására, kerékbilincs felhelyezésére.

Személy- és létesítménybiztosítási intézkedés. Különösen védett személyek biztonságának érdekében – pl. egy államfő látogatása alkalmával - van lehetőség útvonal, közterület forgalom előli elzárására, a forgalom korlátozására, nyilvános és közforgalmú intézmények működésének korlátozására, terület lezárására, az ott tartózkodók távozásra kötelezésére, stb.

Személyi védelemmel, illetve Védelmi Programmal kapcsolatos intézkedés. Kiemelten fontos büntető ügyekben, az eljárásban résztvevő személyek védelmével kapcsolatos intézkedések tartoznak ide. A részletes ismertetésétől eltekintünk, mivel elsősorban a büntető eljárásjoghoz kapcsolódik.

Leplezett figyelés elrendelése. Nemzetközi szerződésekből eredő kötelezettségekhez (Európai Unió tagság, illetve a Schengeni Információs Rendszer alkalmazása) kapcsolódó intézkedés. Személlyel, vagy járművel kapcsolatban is elrendelhető.

A Schengeni Információs Rendszerben elhelyezett leplezett figyelésre irányuló jelzés végrehajtása. Az előző intézkedéshez hasonló, elsősorban információ megszerzésére és továbbítására irányuló intézkedés.

Közös művelet. Az Európai Unió más tagállamával történő közös művelet lefolytatására biztosít lehetőséget. Érdekessége ennek az intézkedésnek, hogy ennek alapján, magyar területen idegen állam rendőre is jogosult intézkedésre, valamint a magyar rendőr is jogosult az intézkedésre más állam területén. Erre elsősorban közös járőrözés során kerülhet sor. Az ilyen intézkedés során mindig annak az államnak a joga az irányadó, amelyiknek a területén az intézkedés történik. Az „idegen” területen intézkedő rendőr csak az adott állam rendőrének felügyelete mellett gyakorolhatja a jogosultságát, kivéve a szándékos bűncselekményt elkövető személy elfogását.

Nagy tömegeket vonzó eseményekkel, katasztrófákkal és súlyos balesetekkel kapcsolatos segítségnyújtás. Ez intézkedés teremti meg a jogi keretet arra, hogy katasztrófahelyzet, vagy súlyos baleset következményeinek kezelése kapcsán az Európai Unió tagállamainak rendőrségei információk cseréjével, illetve konkrét segítség kérésével, illetve nyújtásával (pl. szakértők és felszerelés küldése) összehangolhassák a tevékenységeiket.

3. 2. 4. A kényszerítő eszközök

Az előző pontban részletezett rendőri intézkedések során – az intézkedések önkéntes követése miatt – az esetek döntő többségében nincs szükség azok kikényszerítésére, azaz rendőri

kényszer alkalmazására. Előfordulnak azonban olyan esetek, amikor vagy nem várható el az intézkedéstől kellő eredmény, vagy ellenállást tanúsítanak. Ilyenkor a rendőrnek lehetősége van az ellenszegülés megtörése céljából cselekvésre, vagy a cselekvés abbahagyására kényszert alkalmazni. Garanciális okból fontos, hogy a kényszerítő eszközök alkalmazásának szabályozása alapos, körültekintő és mindenre kiterjedő legyen, hiszen alkalmazásuk során a testi épség veszélybe kerülhet. Ezért teszi a rendőr kötelességévé a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet, hogy a rendőr a kényszerítő eszközök alkalmazása során a testi épséghez fűződő jogokat köteles tiszteletben tartani, és a testi épséget csak a legszükségesebb mértékben veszélyeztetheti. Főszabály szerint a kényszerítő eszköz alkalmazását meg kell előznie egy előzetes figyelmeztetésnek, ám ha a körülmények ezt nem teszik lehetővé, a kényszerítő eszközök figyelmeztetés nélkül is alkalmazhatók. A kényszerítő eszközök fajtáit a rendőrségi törvény sorolja fel. Általános szabály, hogy az ott megjelölt kényszerítő eszközök meghatározásának sorrendje egyfajta fokozatosságot is jelent, tehát egy súlyosabb kényszerítő eszköz csak akkor alkalmazható, ha az enyhébb alkalmazása nem vezetett eredményre, vagy a sikere eleve kilátástalan.

A rendőrségi törvény 8 kényszerítő eszközt nevesít, a következőkben ezeknek az ismertetésére kerül sor. Testi kényszer. Alkalmazására általában akkor kerül sor, ha az intézkedő rendőr erőfölénye, vagy az intézkedés alá vont személy állapota, magatartása folytán súlyosabb kényszerítő eszköz alkalmazása nem indokolt. A testi kényszer alkalmazása során a rendőr önvédelmi fogásokat is alkalmazhat.

Bilincs. A személyi szabadság korlátozásának egyik eszköze. Alkalmazása általában azzal szemben indokolt, aki erőszakos, garázda magatartást tanúsít és azt a rendőr felszólítására nem hagyja abba, aki az intézkedő rendőrt, annak segítőjét megtámadja, akinek a szökését meg kell akadályozni, aki önmagában akar kárt tenni, vagy akinek az elfogására bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúja miatt került sor.

Vegyí eszköz, elektromos sokkoló eszköz, rendőrbot, kardlap, illetőleg más eszköz alkalmazása. Ha az előbbi kényszerítő eszközök alkalmazása nem vezet eredményre, vagy alkalmazása kizárt, lehetőség van a vagyonbiztonságot közvetlenül veszélyeztető támadás elhárítására, vagy a rendőri intézkedéssel szembeni ellenszegülés megtörésére vegyi vagy elektromos sokkoló eszköz, rendőrbot – ez gumibot, vagy az ún. „tonfa” lehet -, kardlap, vagy más eszköz alkalmazására. Ezek használata során törekedni kell arra, hogy az ütés a támadó végtagot érje. Kerülni kell, hogy az ütés, fejre, derékra, hasra vagy gyomorra irányuljon. Ha a támadás vagy az ellenszegülés már megtört, a kényszerítő eszközök már nem használhatók. Vegyi eszköz – pl. könnygázgránát – alkalmazására csak akkor kerülhet sor, ha a helyszínen tartózkodó parancsnok arra utasítást ad. A használat módját a parancsnok határozza meg.

Szolgálati kutya. Szolgálatát a rendőr csak kiképzett, egészséges, ápolat és jó erőnlétben lévő kutyával láthatja el. Azt, hogy a szolgálati kutya milyen „veszélyességi fokozatban” (pórázal, vagy póráz nélkül, szájkosárral, vagy nélküle) vethető be, az határozza meg, hogy milyen, korábban már említett kényszerítő eszköz helyett, avagy mellett alkalmazzák a kutyát. Ha a testi kényszer alkalmazásának feltételei fennállnak, lehetőség van a szájkosárral ellátott kutya pórázon vagy póráz nélküli alkalmazásának. Pórázon vezetett szájkosár nélküli kutyát akkor alkalmazhat a rendőr, ha jogellenesen összegyűlt tömeg szétosztatására enyhébb kényszerítő eszköz alkalmazásával nincs lehetőség, vagy ha a kutya ily módon történő alkalmazása a rendőri intézkedéssel szembeni tevőleges ellenállás leküzdéséhez szükséges. A szolgálati kutya szájkosár és póráz nélküli alkalmazására súlyos sérüléssel fenyegető támadás

elhárítása, vagy súlyos bűncselekmény elkövetésével alaposan gyanúsítható személy elfogása céljából van lehetőség, továbbá akkor, ha a rendőr ezzel a személye ellen intézett támadást, vagy az életét, testi épségét közvetlenül fenyegető magatartást tudja elhárítani.

Útzár. Viszonylag ritkán alkalmazott kényszerítő eszköz. Az útzár telepítésére akkor kerül sor, ha bűncselekmény elkövetőjét – aki közúton gépjárművel menekül - más módon nem lehet elfogni. Az útzár egy forgalom lassítására alkalmas építmény, torlasz, vagy technikai eszköz lehet. Ha ilyen berendezés kiépítésére nincs mód, sürgős esetben lehetőség van az út szolgálati járművekkel történő eltorlaszolására

Lőfegyverhasználat. A legsúlyosabb rendőri kényszerítő eszköz, alkalmazásának rendkívül szigorú szabályai vannak. Lőfegyverét csak az a – polgári ruhát vagy egyenruhát viselő, szolgálatban lévő vagy magát szolgálatba helyező – rendőr használhatja, akinek igazolványában a „fegyverviselésre és intézkedésre jogosult” bejegyzés fel van tüntetve. Lőfegyverhasználatnak csak a lőfegyverrel személyre és szándékosan leadott lövés minősül, függetlenül attól, hogy az célt tévesztett-e avagy sem, illetőleg okozott-e sérülést, avagy sem. Nem minősül lőfegyverhasználatnak a lőfegyverrel nem szándékosan bekövetkezett lövés, a szándékosan leadott, de tárgyra, vagy állatra irányuló lövés, továbbá a figyelmeztető lövés. Ugyancsak nem minősül lőfegyverhasználatnak a gumilövedék, a pirotechnikai eszköz, a könnygázgránát, az elfogó háló lőfegyverrel vagy e célra rendszeresített kilövő eszközzel történő célba juttatása.

Lőfegyverét a rendőr az előljárója parancsára, vagy saját döntése alapján használhatja. Ha az előljáró ad parancsot a lőfegyver használatára, a rendőr köteles a lőfegyverét használni, mérlegelésnek helye nincs. A parancsra történő lőfegyverhasználat jogszerűségéért a parancsot kiadó előljáró a felelős. A rendőr csak abban az esetben tagadhatja meg a lőfegyverhasználatra vonatkozó parancs végrehajtását, ha nyilvánvaló, hogy a lőfegyver használatával a rendőr bűncselekményt követne el. Ha a saját döntése alapján használja a lőfegyverét, a lőfegyver használatát általában meg kell, hogy előzze egy felhívás, hogy a felhívott személy engedelmeskedjék a rendőr intézkedésének, ha ez nem vezet eredményre, esetlegesen más kényszerítő eszköz is alkalmazható. Ha ez nem vezet eredményre, vagy nincs rá lehetőség, figyelmeztetni kell a felhívottat, hogy lőfegyverhasználat következik (ezt „a törvény nevében fegyvert használok” szavakkal kell megtenni), ezt követi egy, a légtérbe leadott figyelmeztető lövés, majd következik a lőfegyver használata. Természetesen előfordulhat olyan élethelyzet is, amikor ezek a megelőző intézkedések részben vagy egészben mellőzhetők. Erre akkor kerülhet sor, ha az eset összes körülményei folytán a megelőző intézkedésekre már nincs idő, és a késedelem az intézkedés eredményességét, a rendőr, vagy más személy életét, testi épségét veszélyeztetné.

A lövést lehetőleg lábra kell leadni, kerülni kell az élet kioltását. Ha a lőfegyverhasználat során a rendőrt fenyegető közvetlen fenyegetés, vagy támadás megszűnt, a lőfegyverhasználat jogosultsága is azonnal megszűnik, a lőfegyver használatának további helye nincs. Ha a lőfegyverhasználat sérülést okozott, a sérült személyt elsősegélyben kell részesíteni, és gondoskodni kell az orvosi ellátásról, valamint a közvetlen hozzátartozója értesítéséről. Lőfegyverhasználat esetén a rendőr köteles a közvetlen előljáróját értesíteni és a helyszínt biztosítani, majd a lőfegyver használatáról írásban jelentést tenni. A rendőri szervek minden egyes lőfegyverhasználat jogszerűségét és szakszerűségét 3 napon belül kötelesek kivizsgálni.

A rendőrségi törvény tételesen felsorolja azokat az élethelyzeteket, amikor a rendőr jogosult a lőfegyvert használatára. A rendőr lőfegyvert használhat pl. az élet elleni közvetlen fenyegetés

vagy támadás elhárítására, a testi épségét súlyosan veszélyeztető közvetlen támadás elhárítására, közveszélyokozás vagy terrorcselekmény megakadályozására vagy megszakítására, bűncselekmény lőfegyverrel, robbanóanyaggal való elkövetésének megakadályozására, az emberi élet kioltását szándékosan elkövető elfogására, szökésének megakadályozására, a saját testi épsége, élete ellen intézett támadás elhárítására.

Csapaterő alkalmazása. Csapaterő alkalmazásáról akkor beszélünk, amikor az illetékes parancsnok a személyi állomány összevonásáról és kötelékbe történő szervezéséről és ennek az egységnek egyszemélyi vezetés alá helyezése mellett dönt. A rendőrök csapaterőben történő alkalmazásának eseteit a rendőrségi törvény tételesen felsorolja. Ilyen eset pl. az alkotmányos rend erőszakos megváltoztatására irányuló bűncselekmény elkövetése, súlyos bűncselekményt elkövető, szökésben lévő fegyveres személy felkutatása, elfogása, terrorcselekmény felszámolása, túsok kiszabadítása, a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó rendezvény rendjének biztosítása, katasztrófa megelőzése, stb.

Tömegoszlatás. Jogellenesen összegyűlt, vagy jogellenes magatartást tanúsító tömeg szétesztatására akkor van lehetőség, ha a helyszín elhagyására irányuló rendőri felszólításnak a tömeg nem tesz eleget. A szétesztatásra irányuló rendőri felszólítást – lehetőleg hangosító eszköz alkalmazásával – legalább kétszer meg kell ismételni, a felszólításban meg kell jelölni a helyszínről való eltávozás irányát. Ha a tömeg ennek ellenére nem oszlik szét, az utolsó figyelmeztetéssel egyidejűleg kilátásba kell helyezni kényszerítő eszköz alkalmazását. A tömegoszlatás elrendelésére a parancsnok jogosult. A tömeg szétesztatása során az alábbi eszközök, illetve intézkedések alkalmazhatók: vízágyú, pirotechnikai eszköz, gumilövedék, ingerlőgáz, elfogó háló, lóhátról, vagy járműkötelékben végzett tömegoszlatás. Tömegoszlatása lőfegyvert használni tilos. Csapaterő alkalmazása során a rendőrség nem vizsgálja a helyszínen lévő személyek egyéni felelősségét.

3. 2. 5. Jogorvoslat a rendőri intézkedésekkel szemben

A rendőri intézkedésekkel és kényszerítő eszközökkel szemben – egy intézkedés kivételével - jogorvoslatnak van helye. A kivételt az elővezetés jelenti. Ennek az az indoka, hogy mint arra korábban utaltunk, az elővezetés elrendelésére az a hatóság jogosult, amelyik hatóságnál meg kellett volna jelennie az idézett személyeknek. Az elővezetés elrendelésének jogszerűségéért az elrendelő hatóság a felelős, tehát az intézkedés ellen indított jogorvoslati eljárásban, minden esetben az elővezetést elrendelő hatóság eljárására vonatkozó törvényt kell alkalmazni. A többi intézkedés és kényszerítő eszköz elleni jogorvoslatnak panasz a neve, amelynek előterjesztésére az a személy jogosult, akivel szemben az intézkedést foganatosították. A panaszt, az intézkedést követő 8 napon belül kell az intézkedést foganatosító rendőri szervnél előterjeszteni, de arra is van mód, hogy a panaszos kérhesse azt, hogy a panaszt közvetlenül az országos rendőrfőkapitány bírálja el, a Független Rendészeti Panasztestület által lefolytatott vizsgálatot követően.

A Független Rendészeti Panasztestület egy, az Országgyűlés által 6 évre megválasztott, 5 tagból álló, független testület, amelynek feladata a rendőri intézkedésekkel, illetve azok lemaradásával kapcsolatos panaszok kivizsgálása. A panaszt az intézkedéstől számított 8 napon belül kell előterjeszteni. A panasz kivizsgálása során a testület a rendőrségtől felvilágosítást kérhet, minden olyan iratba betekinthet, illetve másolatot kérhet, amely a vizsgált intézkedéssel összefügg. A vizsgálat lefolytatására 90 nap áll rendelkezésre, a testület az állásfoglalását külső befolyásolástól mentesen alakítja ki, és küldi azt meg az országos rendőrfőkapitány, illetve a főigazgatók részére, akik annak ismeretében 30 napon

belül döntenek a panasz elbírálásáról. Ha a döntésük eltér a Független Rendészeti Panasztestület állásfoglalásától, a döntést kötelesek megindokolni.

Az országos rendőrfőkapitány határozata ellen közigazgatási eljárásban fellebbezésnek helye nincs, ez ellen közvetlenül bírósági felülvizsgálatnak van helye.

3.3. Az idegenrendészet

Minden államra vonatkozóan érvényesnek tekinthetjük azt a kijelentést, hogy – szuverenitásukra hivatkozva – gondosan ügyelnek a területük sérthetlenségére, ezért különös figyelmet szentelnek az államhatár fizikai értelemben vett védelmének, továbbá ragaszkodnak ahhoz is, hogy más államok polgárai csak a tudtukkal, illetve az engedélyükkel tartózkodjanak a területükön. Ez a megkülönböztetett figyelem kiterjed arra az esetre is, hogy az idegen államok polgárai bármilyen tevékenységet csak az adott állam tudtával, engedélyével végezhetnek. Az egyes államokat – földrajzi értelemben - szárazföld, vagy valamilyen vízfelület választja el egymástól, amely alkalmas lehet ugyan valamilyen – elsősorban védelmi szempontú - fizikai térelválasztó (sorompó, kerítés, aknazár, szögesdrót) létesítésére, de mindezek hatástalanok a különböző betegségek, járványok, katasztrófák következményeivel szemben. Ez utóbbi rendkívüli helyzetektől eltekintve, az egyes államoknak érdeke is fűződhet ahhoz, hogy más államok polgárai lépjenek a területére, hiszen az államok közötti együttműködés egyik alapvető követelménye, hogy az államok polgárai beutazhassanak egy másik állam területére.

A mai, modern államokra jellemző az, hogy magas szintű jogszabályok rögzítik az adott állam határainak átlépésére vonatkozó előírásokat, és jellemző az is, hogy ezeket a szabályokat igyekeznek egységesíteni és kölcsönösen elismerni. Minden államnak alapvető érdeke, hogy megakadályozza bűncselekmények lehetséges elkövetőinek a területére való bejutását, valamint a minimálisra szorítsa a határain a csempészet lehetőségét.

A hatályos magyar szabályozásra meghatározó befolyással bír az a körülmény, hogy hazánk az Európai Unió tagja, továbbá különösen jelentős az a tény is hogy Magyarország – példátlan módon 10 nappal előre hozva a tervezett időpontot - 2007. december 21-én az Európai Unió egyik külső határává vált. Ezek a körülmények eredményezik azt, hogy az államhatárainkon (hazánk jelenleg 7 állammal határos) meglehetősen eltérő szabályok hatályosak.

Az idegenrendészeti tevékenység fogalma alatt általában a külföldi állampolgárok és a hontalanok Magyarországra történő beutazásával, átutazásával, tartózkodásával, bevándorlásával, továbbá az ezek ellenőrzésével kapcsolatos, többnyire az idegenrendészeti hatóságok által megvalósított igazgatási tevékenységet értjük. Az idegenrendészettel kapcsolatban két fontos jogszabályt kell kiemelnünk. Az egyik hatályos törvényünk a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (ez a jogszabály alapvetően az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes államok állampolgáira vonatkozik), a másik az ún. „harmadik országbeli” állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény. Idegenrendészeti ügyekben az alábbi hatóságok járnak el: központi idegenrendészeti hatóságként a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, területi szervekként a Hivatal regionális szinteken szerveződött területi szervei, továbbá a vízum kiadására feljogosított külképviselet és esetenként a külügyminiszter.

A beutazás és tartózkodás szabályainak alkalmazása szempontjából a schengeni csatlakozást megelőzően külföldinek minősültek a nem magyar állampolgárok és a hontalanok, azonban a schengeni vívmányok alkalmazása óta (2007. december 21.) a „harmadik országbeli állampolgár, elnevezés az indokolt, hiszen a „schengeni állam” állampolgára (sok vonatkozásban) nem minősül külföldinek. Ezeknek a kifejezéseknek a jogalkalmazók számára történő megalkotása, valamint a gyakorlatban való alkalmazása első megközelítésre indokolatlannak és erőltetettnek tűnhet, de ha megvizsgáljuk az alkalmazásuk alapjául szolgáló indokokat, akkor látni fogjuk, hogy valójában egy jövőbeni nemes cél megvalósítása érdekében jöttek létre. Az egységesülő Európa irányába tett kezdeti lépésekről terjedelmi okok miatt nem szólunk, de mindenképp utalnunk kell arra, hogy Belgium, Hollandia, Luxemburg, Franciaország és a Német Szövetségi Köztársaság 1985-ben a luxemburgi Schengenben (pontosabban a Mosel folyó melletti városka kikötőjében horgonyzó hajó fedélzetén) döntött arról, hogy az államaik közötti közös határokon meg fogják szüntetni a határellenőrzéseket, mivel a tapasztalatok szerint ezek nagyban akadályozzák a személyek és az áruk szabad áramlását. Az elképzelések 10 év múlva valóra is váltak, az egyezményben részes államok határain megszűnt a határellenőrzés, az érintett államok – idegenrendészeti szempontból - egy egységes térséget alkottak. Ez azt jelentette, hogy határrendészeti ellenőrzésre csak egy ízben, az ún. „külső határon” került sor, a belső határokon már nem kellett megállni (érvényes úti okmánnyal azonban rendelkeznie kell a külföldinek). Ez a körülmény azonban jelentősen megnövelte a külső határon történő ellenőrzés jelentőségét és súlyát, hiszen egy (vagy több), a határon átjutó, bűncselekmény elkövetésére készülő személy nem csak egy állam jogrendjét veszélyeztetheti, hanem az egyezményhez csatlakozott valamennyi államét. Az egyezményhez – a meglehetősen szigorú feltételeknek való megfelelést követően - több állam is csatlakozott, jelenleg 25 állam sorolható ide.

A beutazás és a tartózkodás harmadik országbeli állampolgár, vagy hontalan számára akkor engedélyezhető, ha érvényes úti okmánnyal rendelkezik, van érvényes vízuma, vagy tartózkodási engedélye, rendelkezik meghatározott mértékű anyagi fedezettel, nem áll beutazási és tartózkodási tilalom alatt és a beutazása nemzetbiztonsági vagy közegészségügyi érdekeket nem sért. Beutazásra és tartózkodásra az alábbi engedélytípusok jogosítanak fel: vízum, tartózkodási engedély, letelepedési vagy bevándorlási engedély. A következőkben ezeket részletesen ismertetjük.

A vízum beutazásra, átutazásra, az abban meghatározott célú és időtartamú tartózkodásra, valamint kiutazásra jogosít. Vízum kiadásának tárgyában hozott határozat ellen államigazgatási úton jogorvoslatnak nincs helye, és a tartózkodási vízum kivételével (részletes ismertetése alább) nincs helye a bírósági felülvizsgálatnak sem. A vízumoknak alapvetően két típusát különböztethetjük meg, a három hónapot el nem érő és az azt meghaladó vízumokat. A három hónapot meg nem haladó vízumok típusai a következők: repülőtéri tranzitvízum (a repülőtér nemzetközi zónájába történő belépésre és ott a célállamba közlekedő járat indulásáig való tartózkodásra jogosít), átutazóvízum (egyszeri vagy többszöri, alkalmanként öt napot meg nem haladó átutazásra jogosít), rövid tartamú beutazó vízum (hat hónapon belül egyszeri vagy többszöri beutazásra és megszakítás nélküli tartózkodás esetén legfeljebb kilencven napig terjedő tartózkodásra jogosít). A három hónapot meghaladó vízumok közé a tartózkodási engedély (ez három hónapot meghaladó, ám legfeljebb két évet elérő időtartamú tartózkodásra jogosít), a szezonális munkavállalói vízum (többszöri be- és kiutazásra, három hónapot meghaladó, de legfeljebb hat hónapot elérő tartózkodásra jogosít, és a nemzeti vízum (többszöri beutazásra és három hónapot meghaladó tartózkodásra jogosít fel).

A tartózkodási engedély, kérelmére, a tartózkodási idő meghosszabbítása céljából annak a külföldinek adható, aki érvényes tartózkodási vízummal rendelkezik. A tartózkodási engedély két évre szólhat és legfeljebb két évvel hosszabbítható meg. Munkavégzési, jövedelemszerzési, szakképzési célon túl lehetőség van arra is, hogy családi együttélés céljából kapjon a külföldi tartózkodási engedélyt.

Az állami szuverenitás, a nemzetbiztonság, az alkotmányos rend, a közbiztonság védelme érdekében lehetőségük van az idegenrendészeti hatóságoknak arra, hogy a külföldiekkel szemben kiutasítást, beutazási és tartózkodási tilalmat rendeljenek el. Ilyen intézkedés alapjául szolgálhat pl. az, hogy a külföldi terrorista szervezet tagja, fegyvercsempész tevékenységet folytat, aki a ki- és beutazás szabályait megszegte, aki hazánkban engedély nélkül végzett munkát, stb. A harmadik országbeli állampolgárokkal és a hontalanokkal szemben – a teljességre törekvés igénye nélkül – az alábbi intézkedések alkalmazhatók még: visszairányítás, visszautasítás, idegenrendészeti őrizet, visszautasítási őrizet, kijelölt helyen való tartózkodás elrendelése, kitoloncolás.

3.4. Az útlevérendészet

Világméretű jelenség, hogy – a többnyire politikai okból bezárkózó államok kivételével – korábban soha nem tapasztalt méretűvé vált az idegenforgalom, naponta több millió ember lépi át valamilyen okból az államhatárokat. Az idegen országokba történő utazás nem újkeletű jelenség, de amíg ezek száma csekély volt, elegendő volt az, hogy az uralkodók menleveleket, oltalomleveleket adományozzanak a külföldre utazó diplomatáknak, diákoknak, kereskedőknek. A közlekedés fejlődése azonban lehetővé tette azt, hogy viszonylag rövid időn belül nagy távolságokat tegyenek meg az utazók külföldön. Hazánkban a XIX. században terjedt el az „úti levél”, amelyet később egy okmány váltott fel, amely több oldalas okmány volt, szerepelt benne a személyleírás is, és többször is felhasználható volt.

Hatályos szabályozásunk szerint – az Alkotmány 58.§ (1) bek. tartalmaz erre vonatkozóan rendelkezést – aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, azt megilleti az ország elhagyásához való jog is. A magyar állampolgárok külföldről bármikor, korlátozás nélkül hazatérhetnek, a külföldre utazással kapcsolatban azonban – elsősorban közrendvédelmi okok miatt - korlátozó rendelkezések is vannak, amelyeknek az az elsődleges célja, hogy az állam büntetőhatalmának az érvényesülését egy esetleges külföldre utazás ne hiúsíthassa meg. Az államhatárt fő szabály szerint érvényes úti okmánnyal, vagy nemzetközi szerződés alapján személyazonosító igazolvánnyal lehet átlépni. A külföldre utazásra, illetőleg a beutazásra jogosító hatósági engedélyek a következők: útlevél (ez lehet magánútlevél, illetve hivatalos útlevél), határátlépési igazolvány, határátlépési engedély, hazatérési igazolvány, menekültként elismert személyek kétnyelvű úti okmánya, menedékesek utazási igazolványa, valamint a bevándoroltak és a hontalanok külföldi úti okmánya. Az útlevél tartalmazza a természetes személy- és okmányazonosító adatokat, ezért a tulajdonosa személyazonosítás céljából is használhatja. Az útlevél közhitelesen igazolja a magyar állampolgárságot is. Az útlevél kiadására vonatkozó eljárás kérelemre indul az okmányirodáknak, a kérelemnek vagy helyt ad a hatóság, vagy pedig határozattal elutasítja azt. Ugyancsak határozattal történik az érvényes útlevél visszavonása is.

Korábban már utaltunk arra, hogy az államhatárokat nemcsak útlevéllal, hanem személyi igazolvánnyal is át lehet lépni. Jelenleg az Európai Unió tagállamainak, Svájcnak és Horvátországnak az államhatárát léphetjük át személyi igazolvánnyal. Fontos tudni, hogy utóbbi két – nem EU-tag - állam határa csak a kártya formátumú személyi igazolvánnyal

léphető át. A személyi igazolvánnyal történő határátlépés lehetőségének biztosítása lehetőséget ad joggal való visszaélésre is, hiszen amíg az útlevelet kérelmezni kell a hatóságtól, addig a személyi igazolvány birtoklása alanyi jog, tehát esetleges büntetőjogi korlátozások nem tudnak maradéktalanul érvényesülni, hiszen az erre vonatkozó tilalom ellenére is átléphető az államhatár: nem útlevéllal, hanem személyi igazolvánnyal.

3.5. Katasztrófavédelmi igazgatás

A bolygónkon szinte alig található olyan hely, amely ne lenne kitéve a – sajnálatos módon egyre növekvő számú – civilizációs és/vagy természeti katasztrófáknak. Az élet- és vagyonbiztonság, valamint a természetes és az épített környezet megóvása érdekében szükség volt egy olyan szervezet létrehozására, amely veszélyhelyzet esetén képes hatékonyan felvenni a harcot a katasztrófák károsító hatásai ellen. Katasztrófa fogalma alatt általában a szükséghelyzet, vagy a veszélyhelyzet kihirdetését el nem érő mértékű olyan állapotot értünk, amely emberek életét, egészségét, anyagi értékeit, a természeti környezetet, a lakosság alapvető ellátását olyan mértékben veszélyezteti, hogy a kár megelőzése, elhárítása meghaladja az erre rendelt szervezetek védekezési lehetőségeit és ezért az önkormányzatok és az állami szervek folyamatos és szigorúan összehangolt együttműködését igényli. A veszélyeztető hatásokat alapvetően két típusba soroljuk, ezek természeti, vagy civilizációs katasztrófák lehetnek. A természeti katasztrófákhoz soroljuk a meteorológiai jellegűeket (árvíz, belvíz, felhőszakadás, rendkívüli hóesés, szélvihar és aszály), a geológiai jellegűeket (földrengés, omlás, suvadás) és a biológiai jellegűeket (a különböző járványok). A civilizációs katasztrófák körébe a technikai jellegű (gáz- és kőolajvezeték sérülése, veszélyes anyag szállítása során bekövetkező baleset, tömegbaleset és környezetszennyezés) és a társadalmi jellegű (blokádnak, sztrájk, bűnözés, migráció és terror) veszélyeztető hatások tartoznak.

A katasztrófavédelem fogalmát akként határozhatjuk meg, hogy az a különböző katasztrófák elleni védekezésben, azon tervezési, szervezési, koordinációs, végrehajtási, létesítési, stb. tevékenységek összessége, amelyek a katasztrófák kialakulásának megelőzését, a közvetlen veszélyek elhárítását, az előidéző okok megszüntetését, a károsító hatások csökkentését, a lakosság életének és anyagi javainak védelmét szolgálják.

A katasztrófák elleni védekezésben – az 1999. évi LXXIV. tv. rendelkezéseinek értelmében - az alábbi szervek vesznek részt: a Kormány, az önkormányzatokért felelős miniszter, a Kormányzati Koordinációs Bizottság és az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság.

A Kormány feladata egyebek között a katasztrófák elleni védekezés irányításának és a végrehajtás összehangolásának a megszervezése, a védekezésben érintett tárcák közötti koordináció megszervezése, a védekezésben érintett állami szervek katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatainak meghatározása, az országos méretű katasztrófavédelmi információs rendszer létrehozása, a veszélyhelyzet kihirdetése, indokolt esetben a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek bevetéséről szóló döntés meghozatala, stb.

A belügyminiszter működteti az irányítása alatt álló katasztrófavédelmi szervezeteket, dönt a területi és a helyi katasztrófavédelmi szervek létrehozásáról és megszüntetéséről, stb.

A Kormányzati Koordinációs Bizottság egy döntés-előkészítő szerv, amely összehangolja a védekezésben résztvevő szervek tevékenységét, összehangolja a minisztériumok, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek és a központi hivatalok tevékenységét.

Az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, mint központi államigazgatási szerv, tervező, szervező, irányító tevékenységet lát el. Területi szervei a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok, a Fővárosi Polgári Védelmi Igazgatóság, a Repülőtéri Katasztrófavédelmi Igazgatóság és a Katasztrófavédelmi Oktatási Központ.

3.6. Nemzetbiztonsági igazgatás

Korábban, a rendészet fogalmának meghatározása során már utaltunk arra, hogy nehéz feladat olyan fogalmakat, mint a közbiztonság, közrend, stb. definiálni. Nincs ez másképp az állambiztonság és a nemzetbiztonság fogalmával sem, holott nem egy újkeletű állami tevékenység meghatározásáról van szó, hiszen a titkosszolgálati tevékenység jószerivel egyidős az állam kialakulásával, és az alkalmazásáról egyetlen mai állam sem mond le. Le kell szögeznünk, hogy speciális szolgálatokat minden állam működtet, s hogy milyen intenzitással és milyen mértékben, az elsősorban az adott állam világhatalmi törekvéseinek (pl. USA, Oroszország), vagy esetleg az állami lét folyamatos fenyegetettségének (pl. Izrael) a függvénye. Fontos garanciális szabály azonban az, hogy az adott állam nemzetbiztonsági feladatainak a meghatározása magas szintű jogalkotási tárgy legyen, lehetőleg törvények konstituálják a nemzetbiztonsági feladatokat.

Hazánkban a nemzetbiztonsággal kapcsolatos kérdéseket az 1995. évi CXXV. törvény szabályozza. Polgári nemzetbiztonsági szolgálatnak minősül az Információs Hivatal, az Alkotmányvédelmi Hivatal és a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, katonai nemzetbiztonsági szolgálatnak minősül a Katonai Felderítő Hivatal és Katonai Biztonsági Hivatal. Ezek a szervek a Kormány irányítása alatt állnak és az egész ország területére kiterjedő illetékességgel rendelkező, önálló gazdálkodást folytató költségvetési szerveknek minősülnek. A következőkben tekintünk át vázlatosan az egyes szolgálatok feladatait.

Az Információs Hivatal megszerzi, elemzi és értékeli a kormányzati döntésekhez szükséges, a külföldre vonatkozó, vagy külföldi eredetű információkat, felderíti a külföldön folytatott, és a Magyar Köztársaság érdekeit veszélyeztető vagy sértő tevékenységet, felderíti az ország pénzügyi biztonságát veszélyeztetésére irányuló külföldi szándékokat és cselekményeket, végzi a minősített adatok védelmére használt rejtjelező eljárások, algoritmusok kriptográfiai minősítését, illetőleg rejtjelkulcsokat állít elő, ellátja a kormányzati tevékenység szempontjából fontos, külföldön lévő magyar intézmények és létesítmények biztonsági védelmét, stb.

Az Alkotmányvédelmi Hivatal feladata belföldön felderíteni és elhárítani a Magyar Köztársaság érdekeit sértő vagy veszélyeztető külföldi titkosszolgálati törekvéseket és tevékenységet. Felderíti és elhárítja a tudományos-technikai, pénzügyi biztonságot veszélyeztető leplezett törekvéseket, ellátja a központi államhatalmi és kormányzati szervek, intézmények és létesítmények biztonsági védelmét, a nyomozás elrendeléséig végzi az állam elleni bűncselekmények felderítését, végzi a letelepedési engedély és vízum iránti kérelmek elbírálásához szükséges személyi ellenőrzést, ellátja a hatáskörébe tartozó személyek nemzetbiztonsági ellenőrzésének és védelmének feladatait, stb.

A Katonai Felderítő Hivatal megszerzi, elemzi és értékeli a kormányzati döntésekhez szükséges, a külföldre vonatkozó, vagy külföldi eredetű, a biztonságpolitika katonai elemeit érintő katonapolitikai, hadiipari és katonai információkat, felfedi a Magyar Köztársaság ellen irányuló, támadó szándéokra utaló törekvéseket, információkat gyűjt a nemzetbiztonságot veszélyeztető jogellenes fegyverkereskedelemről, biztosítja a Honvéd Vezérkar hadászati-

hadműveleti tervezőmunkájához szükséges információkat, ellátja a kormányzati tevékenység szempontjából fontos, külföldön lévő magyar katonai intézmények és létesítmények biztonsági védelmét, stb.

A Katonai Biztonsági Hivatal felderíti és elhárítja a Magyar Honvédség ellen irányuló külföldi titkosszolgálati törekvéseket és tevékenységet, információkat gyűjt a Magyar Honvédséget veszélyeztető szervezett bűnözésről, ellátja az illetékességi körébe tartozó katonai vezetési objektumok biztonsági védelmét, ellátja a hatáskörébe tartozó személyek nemzetbiztonsági védelmének és ellenőrzésének feladatait, stb.

A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat segítséget nyújt az erre feljogosított szervek részére azzal, hogy titkos adatszerzéssel és információgyűjtéssel, különleges eszközökkel és módszerekkel szolgáltatást végez a számukra.

A nemzetbiztonsági szolgálatok a Kormány irányítása alá tartoznak, az irányítás a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok esetében a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter, a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok esetében a honvédelmért felelős miniszter révén valósul meg. A nemzetbiztonsági szolgálatok parlamenti ellenőrzése az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága révén valósul meg. A Bizottság elnöke mindenkor csak az ellenzéki képviselők közül kerülhet ki.

4. A TERÜLETFEJLESZTÉS

Fő témakörök:

- 4.1. A területfejlesztés előzményei, célja, feladatai
- 4.2. Alapfogalmak
- 4.3. A központi állami szervek feladat- és hatásköre
- 4.4. A területi szervek feladat- és hatásköre
- 4.5. A területfejlesztés és a területrendezés eszközei

4.1. A területfejlesztés előzményei, célja, feladatai

A számottevő földrajzi kiterjedéssel rendelkező államok mindegyikében szembe kellett nézni – és kell napjainkban is – azzal a feladattal, amely a különböző közigazgatási funkcióknak a központi és a területi-helyi szervek közötti optimális megosztását hivatott szolgálni. Az, hogy egy adott államon belül, egy adott korban, az államhatárokon belül milyen területi egységek kialakítására került sor, az összefüggést mutatott a hatalmi, társadalmi, politikai, gazdasági viszonyokkal. A különböző korok különböző területi szerveződéseinek (pl. az ókori poliszok, a középkori városok, stb.) részletes ismertetésére terjedelmi okok miatt nincs mód, röviden csak annyit célszerű megjegyeznünk, hogy a XIX. századra jutott el a fejlődés arra a szintre, amikor a központi és a területi-helyi szervek közötti viszony alapvető alakítójává nem a hatalmi törekvések, hanem a jól felismert racionális érdekek váltak.

Ez a szemléletváltás – amely az állam redisztribúciós tevékenységével hozható összefüggésbe - jól megmutatkozott néhány európai állam gyakorlatában is. Az állam az adóztatás révén központosította a keletkezett jövedelmek egy részét, majd különböző prioritásoknak a szem előtt tartásával újra elosztotta ezeknek a jövedelmeknek bizonyos hányadát, de nem az egyenlőség elve alapján. A döntések alapvetően mindig politikai jellegűek voltak, általában az a felismerés előzte meg ezeket a döntéseket, hogy sem gazdasági, sem szociológiai szempontból nem volt kívánatosnak tekinthető az, hogy egy államon belül lényeges különbség legyen az egyes országrészek gazdasági, társadalmi, infrastrukturális stb. fejlettsége között. Leginkább szembeütően Olaszországban volt megfigyelhető ez a jelenség. Hosszú évtizedek munkája sem volt képes felszámolni az egyenlőtlenséget a „fejlett észak” és az „elmaradott dél” között, holott viszonylag korán, már a második világháború befejezését követő évtizedben megszületett a törvényi szintű szabályozás a déli tartományok felzárkóztatása érdekében. Németországban – pontosabban a kettéosztott ország nyugati felében - nem volt olyan fokú a különbség az egyes tartományok között, mint Olaszországban, de itt is viszonylag korán – a 60-as években – került sor a tartományok és a szövetség együttes fellépésére. A tartományok és a szövetség képviselőiből létrehozott bizottságok határozták meg a különböző programok finanszírozásának alapelveit, amely alapelveket minden tartományban egységesen alkalmazták.

A fejlett nyugati államokban, a nyolcvanas években egy koncepcióváltás volt megfigyelhető. Ekkorra ugyanis nyilvánvalóvá vált, hogy az addig alkalmazott módszerek, az erős központi akaratot érvényesítő és alapvetően mennyiségi szemléletet tükröző törekvések nem voltak képesek megszüntetni az egyes országrészek közötti különbségeket. Előtérbe kerültek a

decentralizáció alapelveire épülő megoldási javaslatok. Ezek lényege az volt, hogy növelték a regionális és a helyi szervek hatáskörét, a központi szervek hatáskörének rovására. A területfejlesztésben érintett szervek szerepe és hatásköre megváltozott, a helyi érdekek érvényesítésének lehetősége könnyebbé vált.

A magyar fejlődésre is elmondható az, hogy a mai fogalommal területfejlesztésnek nevezhető intézkedések szinte az állam kialakulásával egyidejűleg megjelentek, azonban a tartalmuk nyilvánvalóan eltért a ma szokásos tartalomtól. A kezdeti időkben a cél az volt, hogy olyan központok legyenek kijelölve, amelyek köré csoportosulhattak a vidék királyi népei. Tehát ezekben az időkben nem pontosan körülhatárolt területek kialakításáról volt szó, hanem csak egy vidék népességének egy kijelölt központ alá történő rendeléséről. A későbbi évszázadokban is gyakran csak arra korlátozódott egy adott területnek a központból történő fejlesztése, hogy oda – általában a teljes lakosság elpusztításával járó háborúk befejezése után – idegen (kun, jász, szász, sváb, szlovák, stb.) etnikumok bejövetelét és letelepítését lehetővé tegyék.

A területi folyamatokba történő első, kellő körültekintéssel végzett, tudományos alapokon történő beavatkozásra a XIX. századig várni kellett. Az akkor végzett folyószabályozási, vasútépítési, stb. munkálatok egészen a mai időkig hatóan beavatkoztak az állam egyes területeinek fejlődésébe. Természeti katasztrófák is szerepet játszottak az egyes területek fejlődésében, gondoljunk a pesti, vagy a szegedi árvíz levonulását követő újjáépítési munkálatokra. Az első világháború lezárását követő Párizs környéki békék után a területek elcsatolása felborította az évszázadok során kialakult viszonylagos egyensúlyi rendszert. A visszamaradt országrészben új központokat kellett kialakítani, ez az elcsatolt részek egykori központjai által ellátott funkciók új központokba történő telepítését jelentette.

A második világháború befejezését követően, az akkori hatalmi-politikai viszonyoknak megfelelően új megvilágításba került a területi irányítás. Ennek eredményeként sor került – zöldmezős beruházásként - szocialista városok megépítésére, a tanácsi megyerendszer kiépítésére, határozott lépések történtek a falvak és a városok közötti különbségek felszámolására. A Belügyminisztérium szervezetén belül létrehozták a Területrendezési Intézetet, amely elkészítette az első településfejlesztési tervet. Az 1960-as években a területi tervezés átkerült az Építésügyi Minisztériumba. 1963-ban készült el a településhálózat-fejlesztési tanulmányterv, amely 9 régiót alakított ki. 1971-ben a Minisztertanács elfogadta az Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepciót, amely arra helyezte a hangsúlyt, hogy mérsékelje a települések és az ott élők életkörülményeinek a differenciálódását, orientálja a különböző intézmények telepítését. Hátránya volt ennek a koncepciónak, hogy nem volt képes növelni az aprófalvak népesség-megtartó képességét, a körzetesítés és a város-centrikus szemléletmód miatt sok falu elsorvadt és megindult az elnéptelenedés felé vezető úton.

A rendszerváltást követően viszonylag hamar nyilvánvalóvá vált, hogy hazánk melyik szervezet teljes jogú tagjává szeretne válni. 1990-ben megkezdődtek az Európai Közösséggel a társulási tárgyalások. A várható csatlakozásra is tekintettel, szükség volt egy olyan területfejlesztési törvényre, amely alkalmas az ország kiegyensúlyozott területi fejlődésének a biztosítására, az átfogó területfejlesztési politika érvényesítésére, valamint kompatibilis az Európai Unió regionális politikájával és igazodik annak eszköz- és intézményrendszeréhez. A társult tagság létrejöttétől az előcsatlakozási tárgyalásokig terjedő időszak alatt (1996. március 19-én) fogadta el az Országgyűlés a területfejlesztésről és a településrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvényt, a jelenleg is hatályos területfejlesztési törvényünket. Itt kell szólnunk az Országos Területfejlesztési Koncepcióról (OTK) is, amelyet országgyűlési határozat

formájában - 97/2005. (XII. 25.) OGY határozat – fogadott el a legfőbb népképviselői szerv. Az OTK alapján a területfejlesztési politika hat pilléren alapszik, ezek a következők: az elsőt a központi területfejlesztési beavatkozások alkotják, a másodikat a területileg összehangolt szakpolitikák, országos fejlesztési stratégiák és programok alkotják, a harmadik a területrendezés, a negyedik pillért a regionális, a megyei, a kistérségi és egyéb szintek fejlesztéspolitikái jelentik, az ötödik a vidékfejlesztés, és végül utolsó pilléreként a város és falufejlesztés szolgál. A következőkben tekintsük át a területfejlesztési törvény célját, feladatait és az ott rögzített alapfogalmakat.

A területfejlesztés és a területrendezés célja az ország valamennyi térségében a szociális piacgazdaság kiépítésének elősegítése, az innováció térbeli terjedésének elősegítése, a társadalmi, gazdasági és környezeti céloknak megfelelő térbeli szerkezet kialakítása, a főváros és a vidék, a városok és a községek, illetve a fejlett és az elmaradott térségek és települések közötti, gazdasági, kulturális és infrastrukturális feltételekben megnyilvánuló jelentős különbségek mérséklése és a további válságterületek létrejöttének megakadályozása a társadalmi esélyegyenlőség biztosítása érdekében. Célja továbbá az ország térszerkezete, településrendszere harmonikus fejlődésének a biztosítása, végül a nemzeti és térségi identitástudat megtartása és erősítése. Feladata a térségi és a helyi közösségek területfejlesztési kezdeményezéseinek elősegítése és összehangolása az országos célkitűzésekkel, a nemzetközi együttműködés keretében az EU regionális politikájához illeszkedés elősegítése, valamint a regionális együttműködésben rejlő kölcsönös előnyök hasznosítása és a határmenti térségek összehangolt fejlesztésének elősegítése.

Az elmaradott térségek vonatkozásában külön nevesíti a törvény a következő feladatokat: a különböző adottságú térségekben a megújulást elősegítő fejlesztéspolitika kidolgozása, összehangolása és érvényesítése, az elmaradott térségek felzárkóztatásának és fejlődésének elősegítése, a gazdaság szerkezeti megújulásának elősegítése az egyes ipari és mezőgazdasági jellegű térségekben, a munkanélküliség mérséklése, az innováció térségi terjedésének elősegítése, valamint a befektetők számára vonzó vállalkozói környezet kialakítása. A törvény külön kiemelten állami feladatként jelöli meg az elmaradott térségek felzárkóztatását, a szerkezetátalakítás térségeinek a fejlesztését, a közszolgáltatásban meglévő területi különbségek mérséklését és az európai integrációs, innovációs területfejlesztési feladatok támogatását.

A fentebb ismertetett feladatokat az állami szervek, az önkormányzatok, a természetes személyek és szervezetek, a gazdálkodó szervezetek és az érdekvédelmi szervezetek, valamint más intézmények egymással együttműködve látják el. A következőkben tekintsük át a legfontosabb alapfogalmakat.

4.2. Alapfogalmak

Területfejlesztés: az országra, valamint térségeire kiterjedő társadalmi, gazdasági és környezeti területi folyamatok figyelése, értékelése, a szükséges tervszerű beavatkozási irányok meghatározása, valamint az átfogó fejlesztési célok, koncepciók és intézkedések meghatározása, összehangolása és megvalósítása a fejlesztési programok keretében, érvényesítése az egyéb ágazati döntésekben.

Területrendezés: az országra, illetve a térségeire kiterjedően a területfelhasználás rendjének és a területhasználat szabályainak megállapítása, e körben az erőforrások feltárása, a táj terhelhetőségének a meghatározása, ezek együttes értékelése, a területi adottságok célszerű

hasznosítási javaslatainak kidolgozása, a fejlesztési koncepciók és programok térbeli rendszerének meghatározása, nemzetközi együttműködés és szerződés keretében az európai és határmenti területrendezési tevékenység összehangolása.

Területrendezési terv: az ország, illetve egyes térségek nagytávlatú műszaki-fizikai szerkezetét meghatározó és befolyásoló tervdokumentum, amely biztosítja a területi adottságok és erőforrások hosszú távú hasznosítását és védelmét, az ökológiai elvek érvényesítését, a műszaki-infrastrukturális hálózatok összehangolt elhelyezését és a területfelhasználás rendszerét, optimális hosszú távú területi szerkezetét.

Területfejlesztési politika: az ország és az egyes térségek területi fejlődése főirányainak, fejlesztési stratégiai céljainak és az ezek elérését segítő legfontosabb eszközöknek hosszabb időtávra szóló meghatározása és érvényesítése.

Régió: tervezési-statisztikai és fejlesztési célokat szolgáló, egy vagy több megyére kiterjedő, az érintett megyék közigazgatási határával lehatárolt társadalmi, gazdasági vagy környezeti szempontból együtt kezelendő területfejlesztési egység.

Kiemelt térség: egy vagy több megyére, vagy azok meghatározott területére kiterjedő, társadalmi, gazdasági vagy környezeti szempontból együtt kezelendő területi egység, amely egységes tervezéséhez és fejlesztéséhez országos érdekek, vagy más célok is fűződnek. Ilyen lehet pl. a fővárosi agglomeráció, több megyét érintő nemzeti park, stb.

Városkörnyék: városközpontú kistérség, a fejlesztések összehangolása érdekében kialakult önszerveződő területi egység.

Kistérség: a települések között létező funkcionális kapcsolatrendszerek összessége alapján lehatárolható területfejlesztési-statisztikai egység. A kistérségek területe teljes mértékben és ismétlésmentesen lefedi az ország területét és illeszkedik a területfejlesztési-statisztikai régió, a megye, valamint más kistérség határaihoz. Minden település közigazgatási területe csak egy kistérséghez tartozik.

Térség: különböző területi egységek (a régió, a megye, a kiemelt térség és a kistérség) összefoglaló elnevezése.

Vállalkozási övezet: a régió fejlődése érdekében létrehozott, a területén folytatott tevékenységhez sajátos pénzügyi kedvezmények igénybevételét biztosító, területileg lehatárolt termelési és szolgáltató terület.

Elmaradott térség: ahol a gazdaság értéktermelő képessége, infrastrukturális fejlettsége és társadalmi mutatói jelentősen kedvezőtlenebbek az országos átlagnál.

Kedvezményezett térség: az érvényes területfejlesztési célok figyelembevételével, statisztikai jellemzők alapján meghatározott térségek köre, amelyek önkormányzatai illetve azok közigazgatási területén tervezett programok és fejlesztések pénzügyi, gazdasági ösztönzőkkel támogathatók.

Területfejlesztési koncepció: az ország, illetve egy térség átfogó távlati fejlesztését megalapozó és befolyásoló tervdokumentum, ami meghatározza a térség hosszú távú, átfogó fejlesztési céljait, továbbá a fejlesztési programok kidolgozásához szükséges irányelveket,

információkat biztosít az ágazati és kapcsolódó területi tervezés és a területfejlesztés szereplői számára.

Területfejlesztési program: a területfejlesztési koncepció alapján kidolgozott középtávú cselekvési terv, amely stratégiai és operatív programokra épül.

Innovációs központok: azon megfelelő termelési és szellemi háttérrel illetve kapcsolatrendszerrel rendelkező települések, amelyek a gazdaság növekedését, szerkezetváltását és megújulását, illetve a társadalmi fejlődést nagyobb térségben segítik elő, vagy mindezek elérése érdekében tudatos fejlesztési politika érvényesül.

A hatályos területfejlesztési törvényünk alapfogalmai után ismerkedjünk meg az EU területfejlesztési tevékenységének alapjaiként szolgáló fogalmakkal, területi egységekkel. Különösebb magyarázatra nem szorul az, hogy az EU csak akkor képes hatékonyan eleget tenni a területfejlesztéssel kapcsolatos célkitűzéseinek, ha valamelyest sikerül egymáshoz közelíteni az egyes tagállamokban kialakított területi egységeket, ezek hiányában ugyanis remény sem lehet hatékony munkavégzésre. Az EU az ún. NUTS rendszert alakította ki (a rövidítés a francia „Nomenclature d’unités territoriales statistiques” kifejezésből ered, magyar jelentése: Statisztikai Célú Területi Egységek Nomenklatúrája). A kezdeti 5 NUTS szintből mára 3 lett. A NUTS 1 szint jelenti a legnagyobb területi egységet, ezen a szinten hazánk 3 részre oszlik. A NUTS 2 szintet Magyarországon 7 régió testesíti meg, míg a NUTS 3 szintnek hazánkban a 19 megye + a főváros felel meg.

Ezek részletezve a következők: Első NUTS 1 szintünk Közép-Magyarország, amely 1 régióból (Közép-Magyarország) és 2 megyéből (a főváros és Pest megye) áll. Második NUTS 1 szintünk a Dunántúl, amely 3 régióból és a hozzájuk tartozó megyékből áll az alábbiak szerint: Közép-Dunántúl régió (Fejér, Komárom-Esztergom és Veszprém megye), Nyugat-Dunántúl régió (Győr-Moson-Sopron, Vas és Zala megye), valamint a Dél-Dunántúl régió (Baranya, Somogy és Tolna megye). Harmadik NUTS 1 szintünk az Alföld és Észak, amely 3 régióból és a hozzájuk tartozó megyékből áll: Észak-Magyarország régió (Borsod-Abaúj-Zemplén, Heves és Nógrád megye), Észak-Alföld régió (Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye), Dél-Alföld régió (Bács-Kiskun, Békés és Csongrád megye).

Fentebb utaltunk arra, hogy kezdetben a NUTS-rendszernek 5 szintje volt. A korábbi NUTS 4 és NUTS 5 szint helyett ma már a LAU 1 és LAU 2 terminológia használatos. A LAU rövidítés az angol „Local administrative units” kifejezésből ered, amely magyarul helyi közigazgatási egységet jelent. Ezeknek a területi egységeknek a kialakításánál részben a földrajzi terület nagysága, részben pedig a területen élő népesség száma a meghatározó. A jelenleg hatályos jogunk szerint a LAU 1 szintnek a 174 kistérség, míg a LAU 2 szintnek a 3152 – más források szerint 3172 – település felel meg.

A következőkben – összehasonlításként – tekintünk át néhány EU-tagállam NUTS szintjeit. A hazánk területének hozzávetőlegesen egyharmadával rendelkező, de lakosságszámában Magyarországot meghaladó Belgiumban hazánkhoz hasonlóan 3 NUTS 1 régió található, a NUTS 2 szintek száma 11, míg 43 (!) NUTS 3 szintet találunk. A szintén nagy népsűrűségű, és Belgiumnál alig nagyobb, hazánk területének felét el sem érő Hollandiában 4 NUTS 1 szintet, 12 NUTS 2 szintet, valamint 40 NUTS 3 szintet találhatunk. A Magyarország területénél több mint háromszor nagyobb, de lényegesen kisebb népességgel rendelkező Finnország 2 NUTS 1 szintet, 6 NUTS 2 szintet, míg 20 NUTS 3 szintet mondhat magáénak.

A nagy kiterjedésű és nagy lakosságszámú államok közül Németország 16 NUTS 1 szinttel, 39 NUTS 2 szinttel és 429 (!) NUTS 3 szinttel rendelkezik. Franciaországban 9 NUTS 1, 26 NUTS 2 és 100 NUTS 3 szintet találunk, Olaszországban pedig 5 NUTS 1, 20 NUTS 2 és 110 NUTS 3 szint van.

4.3. A központi állami szervek feladat- és hatásköre

Visszatérve a hatályos magyar szabályozásra, tekintsük át a központi állami szerveknek a területfejlesztés során ellátandó feladatait. Első helyen az Országgyűlést találjuk. Az Országgyűlés feladata egyebek mellett az országos területfejlesztési koncepció elfogadása, a területfejlesztési politikát meghatározó irányelvek, célok, prioritások elfogadása, a Kormány beszámoltatása a területfejlesztési politika végrehajtásáról, a kiemelt térségek körének meghatározása, az éves költségvetési terv elfogadása során döntés a területfejlesztést szolgáló pénzeszközökről, a Kormány beszámoltatása a területfejlesztést szolgáló pénzeszközök felhasználásáról, továbbá a területfejlesztéssel kapcsolatos önkormányzati feladatok és ezek forrásainak meghatározása.

A Kormány feladata a döntéseiben biztosítani a regionális politika érvényesülését. Ennek keretében a Kormány előkészíti és az Országgyűlés elé terjeszti az országos területfejlesztési koncepciót, a területfejlesztési politikát meghatározó irányelveket, prioritásokat, valamint az országos és a kiemelt térségekre vonatkozó területrendezési terveket. A Kormány összehangolja a különböző területfejlesztési célokat szolgáló állami pénzeszközöket, dönt a területfejlesztést szolgáló központi és térségi pénzeszközök arányáról, meghatározza a pénzügyi eszközök és igénybe vehető kedvezmények felhasználási szabályait, elfogadja a kiemelt térségekre vonatkozó területfejlesztési koncepciókat és programokat. A Kormány gondoskodik az országos területi információs rendszer működtetéséről, rendeletben meghatározza a miniszterek területfejlesztéssel kapcsolatos feladatait és a miniszterek közötti folyamatos koordináció szabályait.

Az Országos Területfejlesztési Tanács (OTT) közreműködik a területfejlesztéssel és a területrendezéssel kapcsolatos kormányzati feladatok ellátásában. Az OTT munkájában 4 jogosultsági fokban vesznek részt az érintettek. Legnagyobb jogosultsággal, a szavazati joggal rendelkezők bírnak. Tagjai a regionális tanácsok elnökei, a főpolgármester, a területfejlesztésért felelős miniszter, rajta kívül még nyolc miniszter, az országos gazdasági kamarák elnökei, az Országos Érdekegyeztető Tanács munkaadói és munkavállalói oldalának egy-egy képviselője, továbbá az országos önkormányzati érdekszövetségek részéről három képviselő.

Az előbb felsoroltaktól kisebb jogosultsággal, azaz tanácskozási joggal vesz részt a természetvédelmi és a környezetvédelmi szervezetek egy-egy képviselője, a nők és a férfiak esélyegyenlőségéért küzdő országos szervezetek egy állandó képviselője.

Meghívottként, továbbá a szervezetüket érintő napirendi pontok tárgyalásánál tanácskozási joggal vesznek részt azok a szervezeteknek a vezetői, amelyeket az OTT döntése érint.

Konzultációs joggal rendelkeznek azok a – bírósági nyilvántartásba vett – társadalmi szervezetek, amelyek a területfejlesztéssel kapcsolatos kérdések megtárgyalására egyeztető fórumot hoztak létre.

Az OTT részt vesz a területfejlesztési politika kialakításában, közreműködik az országos és a térségi programok összehangolásában, véleményezi a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszerét, javaslatot tesz a területfejlesztési célú ágazati eszközök összehangolására, véleményt nyilvánít a területfejlesztést szolgáló pénzeszközök felhasználásáról és a központi keret felhasználásáról, véleményezi a lényeges területi hatásokkal járó ágazati fejlesztési koncepciókat, javaslatot tesz az egyes, megyehatáron túlterjedő területfejlesztési feladatok közös ellátására. Az OTT elnöke a területfejlesztésért felelős mindenkori miniszter, aki az egységes kormányzati álláspont kialakítása és képviselete érdekében gondoskodik a tagsággal rendelkező és a tagsággal nem rendelkező miniszterek közötti előzetes egyeztetésről.

A területfejlesztésért felelős miniszter koncepciókat és javaslatokat készít az országos területfejlesztési politika megalapozására, összehangolja az országos és a térségi területfejlesztési koncepciókat és programokat, közreműködik a kiemelt térségekre vonatkozó fejlesztési programok kidolgozásában, szervezi az országos és az országhatáron átnyúló, közös területrendezési koncepciók és tervek kialakítását, ellátja a területfejlesztéssel kapcsolatos jogszabály-előkészítési és végrehajtási feladatokat, benyújtja a Kormánynak a kistérségek lehatárolásának megváltoztatásával kapcsolatos előterjesztést.

4.4. A területi szervek feladat- és hatásköre

A központi szervek után tekintsük át a területfejlesztésben érintett területi szervek rendszerét. A települési önkormányzatok képviselőtestületei a közös területfejlesztési célok megvalósítására jogi személyiséggel rendelkező területfejlesztési társulást hozhatnak létre. E szervezet-típus vonatkozásában a háttérjogszabályt – a létrehozatalára, a szervezetére és a működésére vonatkozóan – az önkormányzati társulásokról szóló 1997. évi CXXXV. tv. testesíti meg. Az ilyen szervezetek törvényességi ellenőrzésére hasonló szabályok vonatkoznak, mint az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésére.

A továbbiakban tekintsük át egy olyan szervezetre vonatkozó szabályozás lényegesebb elemeit, amelyre vonatkozó normák az alapjogszabály 2004. évi módosítása során váltak – inkorporálás révén – a területfejlesztési törvény részévé. A kistérségi fejlesztési tanácsok a kistérségekben működnek, amelyek jogi személyiséggel rendelkeznek, székhelyük a kistérség székhelytelepülése. Ezek a tanácsok a feladataik ellátása során együttműködnek a helyi önkormányzatokkal, az önkormányzatok területfejlesztési társulásaival, az adott térségben működő állami szervekkel, továbbá az érintett társadalmi, gazdasági és szakmai szervezetekkel. A tanács kidolgozza és elfogadja a kistérség területfejlesztési koncepcióját illetve programját és ellenőrzi azok megvalósulását. Előzetesen véleményt nyilvánít a meghirdetett központi és regionális pályázatokra az illetékességi területéről benyújtott támogatási kérelmekkel kapcsolatban, véleményt nyilvánít azokról a megyei illetve regionális fejlesztési koncepciókról, programokról, amelyek a kistérséget érintik, közreműködik a kistérségben kialakult társadalmi, gazdasági és foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésében, pályázatot nyújthat be a kistérség fejlesztéséhez kapcsolódó források igényléséhez. Szervezeti szempontból tekintve: megválasztja az elnökséget azokban a kistérségekben, ahol ez kötelező, véleményt nyilvánít a kistérségi megbízott kiválasztásával kapcsolatban, valamint szakmai szervezetet működtethet.

A kistérségi fejlesztési tanácsok munkájában résztvevő személyek jogállása sokban hasonlít a már korábban ismertetett szervezet (OTT) munkájában résztvevő személyekéhez. A kistérségi fejlesztési tanácsok munkájában szavazati joggal rendelkező tagként vesznek részt a kistérség

valamennyi települési önkormányzatának polgármesterei. Tanácskozási joga van a kistérségben működő gazdasági kamarák egy-egy képviselőjének, a megyei területfejlesztési tanács képviselőjének, a munkaadói és a munkavállalói szervek egy-egy kistérségi képviselőjének, a civil szervezetek képviselőjének, a kincstár és a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve képviselőjének. Meghívottként vesznek részt a tanács munkájában azoknak a gazdasági, társadalmi szervezeteknek a képviselői, akiknek a szervezetét a tanács döntése közvetlenül érinti, vagy akiket az ülésen való részvételre felkértek. Konzultációs joggal rendelkeznek azok a társadalmi szervezetek, amelyeket bíróság nyilvántartásba vett és a kistérségi tanácsnál jelzik az együttműködési szándékukat.

A kistérségi fejlesztési tanács szavazati joggal rendelkező tagjai az alakuló ülésükön maguk közül elnököt választanak. Az elnök megválasztásához egyszerű többségre van szükség. A tanács szavazattal rendelkező tagjai – főszabály szerint – egy szavazattal rendelkeznek, de a szervezeti és működési szabályzat a polgármester tagok szavazatainak értékét az általuk képviselt település lakosságszámát figyelembe véve is megállapíthatja. A szavazatarányokat azonban oly módon kell megállapítani, hogy a népességszám figyelembevételével egyetlen település se kerülhessen a súlyozott döntési szavazat alapján olyan helyzetbe, hogy egyedül is többséget alkothasson. Azokban a kistérségekben, ahol a települések száma a huszonötöt meghaladja, lehetőség van öt-kilenc tagból álló elnökség választására. Az elnökség működésére (a tagok száma, a választás rendje és módja, a megbízatás ideje és megszűnésének módja, stb.) vonatkozó szabályokat a tanács szervezeti és működési szabályzata tartalmazza. Az elnökség tagjainak megválasztásához és visszahívásához a szavazásra jogosult összes tag több mint felének egyetértő szavazata szükséges. Az elnökség tagjainak megválasztására, vagy a visszahívására a szavazati joggal rendelkező tagok egyharmada írásban javaslatot tehet. Az elnökség feladatait a kistérségi fejlesztési tanács szervezeti és működési szabályzata rögzíti. A tanács a feladatait átruházhatja az elnökségre, de bármikor vissza is vonhatja azokat. Azokban a kistérségekben, amelyekben egy település alkot egy kistérséget (pillanatnyilag egy ilyen van, Debrecen), kistérségi fejlesztési tanács nem alakul. Ezekben az esetekben a kistérségi fejlesztési tanács feladat- és hatáskörébe tartozó ügyekben a település képviselőtestülete (ez nagy valószínűséggel megyei jogú város közgyűlését jelenti) dönt. Ezeknek a kistérségeknek a képviselői a regionális fejlesztési tanácsok kistérségi tanácsok által delegált tagjaivá nem választhatók.

A kistérségi fejlesztési tanács a szakmai feladatainak végrehajtásához és a döntéseinek előkészítéséhez kapcsolódó feladatok ellátását szakmai munkaszervezet létrehozásával vagy más módon biztosítja. Ilyen feladat pl. a kistérségi fejlesztési tanács üléseinek és döntéseinek előkészítése, folyamatos kapcsolattartás a megyei területfejlesztési tanács munkaszervezetével és a kistérségi megbízottakkal, közreműködés a társadalmi szervezetek fórumának működtetésénél, stb.

Azokban a kistérségekben, ahol az érintett kistérség valamennyi települési önkormányzatának a részvételével működik többcélú kistérségi társulás, a kistérségi fejlesztési tanács feladatait a többcélú kistérségi társulás láthatja el. E szabályozás indoka a szervezet fölösleges megkettőződésének a kizárása. Ha azonban a többcélú kistérségi társulás megszűnik, vagy valamelyik település nem vesz részt a munkájában, a megszűnést, illetve a település kilépését követő 30 napon belül a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve kezdeményezi a kistérségi fejlesztési tanács megalakulás céljából történő összehívását.

A megyei önkormányzatok területfejlesztéssel kapcsolatos feladatait meglehetősen szüksézávan intézi el a területfejlesztési törvény. Gyakorlatilag nem tesz mást, mint

megismétli a helyi önkormányzatokról szóló törvényben egyszer már nevesített feladatokat. Ezek közül csak emlékeztetőül sorolunk fel néhányat: területrendezési terv készítése a megyére vonatkozóan, a települések fejlesztési tevékenységének koordinálása, együttműködés a megyei jogú város(ok) és az érintett települések önkormányzataival, együttműködés a megye gazdasági szereplőivel, részvétel a területi információs rendszerek működtetésében, a településrendezési terveknek a megyei területrendezési tervekkel való összehangolása, valamint a kiemelt térségek összehangolt tervezése érdekében együttműködés a többi érintett megye önkormányzatával. A megyei önkormányzat közgyűlése állást foglal a megye hosszú távú területfejlesztési koncepciójáról, elfogadja a megyei területrendezési terveket.

A megyei területfejlesztési tanács alapvető feladata a területfejlesztési feladatok összehangolása a megyében. A megyei területfejlesztési tanács önálló jogi személyiséggel rendelkezik, székhelye a megye székhelyéül is szolgáló város. A megyei területfejlesztési tanács a munkájának segítésére, valamint az üléseinek előkészítésére titkárságot hozhat létre, amelynek alkalmazottai a tevékenységüket munkaviszony keretében látják el. Lehetőség van közhasznú társaság létrehozására is, amely társaság elláthatja a titkársági feladatokat is.

A megyei területfejlesztési tanács alapvető feladata az együttműködés a megye települési önkormányzataival, a megye fejlesztésében közreműködő területi államigazgatási szervekkel, az érdekelt társadalmi és szakmai szervezetekkel, valamint a megyei munkaügyi tanáccsal. Munkája során összehangolja a megye területén a kormányzat, a kistérségi fejlesztési tanácsok, az önkormányzatok és a gazdasági szervezetek fejlesztési elképzeléseit. Mindezen feladatainak keretében folyamatosan vizsgálja és értékeli a megye társadalmi és gazdasági helyzetét, környezeti állapotát, adottságait és a szerzett információkat a területi információs rendszer rendelkezésére bocsátja, kidolgozza és elfogadja a megye hosszú távú területfejlesztési koncepcióját, a megye fejlesztési programját és az egyes alprogramokat, koordinálja a kistérségekben folyó fejlesztések megyei szintű előkészítését, előzetesen véleményezi a kistérségi területfejlesztési koncepciókat és programokat, szakmai kapacitásával segíti a kistérségi fejlesztési tanácsok tervező és döntés-előkészítő tevékenységét, előzetesen véleményezi az illetékes területi közigazgatási szervek fejlesztéspolitikai pályázatait, közreműködik a megyében kialakult válsághelyzetek kezelésében, valamint dönt a hatáskörébe utalt pénzeszközök pályázati rendszer keretében történő felhasználásáról és a fejlesztések megvalósításáról. A megyei területfejlesztési tanács működésének törvényességi felügyeletét a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve látja el.

A megyei területfejlesztési tanács tagjai: a megyei közgyűlés elnöke, a megye területén lévő megyei jogú város(ok) polgármestere(i), a miniszter képviselője, a megyében működő többcélú kistérségi társulások, illetve kistérségi fejlesztési tanácsok három képviselője, a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szerv képviselője, továbbá a területileg illetékes Regionális Idegenforgalmi Bizottság képviselője. A megyei területfejlesztési tanács elnöke a megyei közgyűlés elnöke, az alelnököt – két éves időtartamra – a tanács választja a tagjai közül. A megyei területfejlesztési tanácsnak konzultációs joggal rendelkező tagjai is vannak. Ezek a megye területén működő, bírósági nyilvántartásba vett területfejlesztési, környezetvédelmi, természetvédelmi szervezetek, valamint a nők és férfiak esélyegyenlőségéért küzdő szervezetek, amelyek a területfejlesztést érintő kérdések megtárgyalására egyeztető fórumot hoznak létre és a megyei területfejlesztési tanácsnál jelzik az együttműködési szándékukat.

A megyei területfejlesztési tanács működése során, a tagok szavazatának értékelése során érdekes megoldást alkalmaz a jogalkotó. A miniszter képviselőjének ellenszavazata esetén – amennyiben ezt a képviselő már az ülésen jelzi – a miniszter 15 napon belül kezdeményezheti az adott kérdés újratárgyalását. Ez a jog azonban csak egy ízben gyakorolható. Ha a miniszter képviselője az újratárgyalás esetén is kisebbségben marad, a miniszter a döntés célszerűsége érdekében kezdeményezheti az Országos Területfejlesztési Tanács döntésének kikérését.

A megyei területfejlesztési tanács munkájáról a megyei közgyűlés elnöke a megyei közgyűlésnek, a megyei jogú város polgármestere a megyei jogú város közgyűlésének, a miniszter képviselője a miniszternek, a többcélú kistérségi társulás képviselője a társulásban résztvevő önkormányzatok képviselő-testületének köteles beszámolni.

A regionális és a megyei területfejlesztési tanácsoknak lehetőségük van arra, hogy a megye, illetve a régió határain túlterjedő, valamint egyes kiemelt területfejlesztési feladatok ellátására térségi fejlesztési tanácsot hozzanak létre. A létrehozatal lehetőségén túlmenően törvény is előírhatja – kötelező jelleggel - térségi területfejlesztési tanács létrehozását. A területfejlesztési törvény két ilyen szervet nevesít, a Balatoni Fejlesztési Tanácsot és a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanácsot. Mindkét szerv létrehozatalát a speciális helyzet indokolja, hiszen mind a Balaton, mind pedig a főváros kiemelt jelentőségének meg kell nyilvánulnia a területfejlesztéssel kapcsolatos kérdésekben is. A térségi fejlesztési tanácsok önálló jogi személyiséggel rendelkeznek, a megalakulást követően a kincstár veszi ezeket nyilvántartásba. Az ilyen tanácsok összetételét alapvetően a létesítés módja határozza meg. Önkéntességen alapuló térségi fejlesztési tanács tagja a tanács illetékességi területén működő megyei területfejlesztési tanácsok elnökei, az érintett regionális fejlesztési tanács képviselője, valamint az érintett kistérségi fejlesztési tanácsok által delegált legfeljebb három fő. A törvény által létrehozott tanácsok személyi összetétele ettől eltérően is alakulhat, a Balatoni Fejlesztési Tanács tagja pl. a Kormány képviselője.

A területi fejlesztési tanácsok sorában a legnagyobb súlyuk a regionális fejlesztési tanácsoknak van. A regionális fejlesztési tanács önálló jogi személyiséggel rendelkezik, a működésével kapcsolatos gazdálkodására főszabály szerint a költségvetési szervekre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. A feladatellátással kapcsolatos beszámolási kötelezettségüket a miniszternek kötelesek teljesíteni. Gazdálkodásukat az Állami Számvevőszék jogosult ellenőrizni, a vizsgálat a gazdálkodás célszerűségére is kiterjedhet. A regionális fejlesztési tanács a döntéseinek előkészítésére, a régió belüli területfejlesztési intézmények információval történő ellátásának javítására, továbbá a kistérségi fejlesztési tanácsok munkájának segítésére közhasznú társaságot hoznak létre. A közhasznú társaság feladata pl. a régió hosszú és középtávú területfejlesztési koncepciójának a kidolgozása, az önkormányzatok, a gazdasági és társadalmi szervezetek fejlesztési projektelképzeléseinek összegyűjtése és azok projektjavaslattá történő előkészítése, folyamatos kapcsolattartás a régióban működő közigazgatási szervezetekkel, intézményekkel a fejlesztési szükségletek és a bevonható helyi források feltárása érdekében, pénzügyi tervek készítése a fejlesztési programok megvalósítása érdekében, nyilvántartások vezetése a programok megvalósításáról és a pénzeszközök felhasználásáról.

A fenti tevékenységek ellátásához és a működéshez szükséges pénzügyi fedezetet a költségvetési hozzájárulás, a pályázatokon elnyert források, valamint a regionális fejlesztési tanácsban szavazati joggal rendelkező szervezetek befizetései biztosítják. A regionális fejlesztési tanács a szervezeti és működési szabályzatát maga állapítja meg, az elfogadásához a tanács tagjainak egyhangú szavazat szükséges. Egyhangú szavazat hiányában a 30 napon

belül megismételt ülésen már minősített többséggel is elfogadható a szervezeti és működési szabályzat. A szabályzatban rögzíteni kell a tanács és a titkárság szervezetére és működésére vonatkozó legfontosabb szabályokat, a tanácskozási jog gyakorlásának módját a testületi üléseken, az ülés összehívásának és megtartásának rendjét, a határozathozatal szabályait, valamint a tanács tisztségviselőinek feladat- és jogköreit.

A regionális fejlesztési tanács akkor határozatképes, ha az ülésen a szavazati joggal rendelkező tagok több mint fele jelen van. A tagokat megillető jogokat csak a testület ülésén jelenlévő tag gyakorolhatja. A tagot csak a szerv vezetője által írásban meghatalmazott, és az ülésen jelenlévő személy helyettesítheti. A tanács a döntéseit – főszabály szerint – az ülésen a jelenlévő tagok többségének szavazatával hozza. Törvény azonban előírhatja egyes döntések meghozatalához a minősített többség támogatását. A tanács a szavazás során általában nyílt szavazással dönt, kivéve, ha a szervezeti és működési szabályzat titkos szavazást ír elő. Lehetőség van arra, hogy döntések előkészítésére, a végrehajtások megszervezésére és ellenőrzésére a tanács bizottságokat hozzon létre, a bizottságokra azonban döntési hatáskör nem ruházható át.

A regionális fejlesztési tanácsnak konzultációs, illetve tanácskozási joggal rendelkező tagjai is vannak. Konzultációs joggal rendelkeznek mindazon, a régió területén működő, bírósági nyilvántartásba vett területfejlesztési, valamint a nők és a férfiak esélyegyenlőségéért küzdő szervezetek, amelyek a területfejlesztést érintő kérdések megtárgyalására egyeztető fórumot hoznak létre és a regionális fejlesztési tanácsnál jelzik az együttműködési szándékukat. A tanácskozási joggal rendelkezők az elfogadott napirend tárgyalása során felszólalhatnak, kérdéseket tehetnek fel és kifejtetik a véleményüket.

A regionális fejlesztési tanácsok működésének törvényességi felügyeletét a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervei látják el. Az ellenőrzés körében vizsgálják, hogy a szervezeti és működési szabályzat és az egyéb szabályzatok megfelelnek-e a jogszabályoknak, a működés, a döntéshozatali eljárás, a határozathozatal nem sért-e jogszabályokat, vagy nem sérti-e az alapszabályt. Ha az ellenőrzést végző szerv jogszabálysértést észlel, határidő tűzésével felhívja a tanácsot a jogszabálysértés megszüntetésére. Ha a regionális fejlesztési tanács egyetért a területi államigazgatási szerv észrevételével, akkor intézkedik a jogszabálysértés megszüntetése iránt, majd a tett intézkedéséről tájékoztatja az észrevételt tevő szervet. Ha elutasítja az észrevételt, vagy a megszabott határidőn belül nem intézkedik, a területi államigazgatási szerv keresettel fordul a bírósághoz a határozat, vagy egyéb döntés részben vagy egészben történő megsemmisítése iránt, továbbá indokolt esetben intézkedhet a határozat vagy egyéb döntés felfüggesztése iránt, amennyiben az a közérdek súlyos sérelmével, vagy elháríthatatlan kárral járna. A bírósághoz történő fordulás esetén a bíróság a közigazgatási perekre irányadó szabályok (Polgári perrendtartás XX. fejezet) szerint jár el. A bíróság döntése eltér a közigazgatási perekben megismert döntésektől, ugyanis ha a bíróság megállapítja a jogszabálysértést, a megtámadott határozatot, szabályzatot, stb. megsemmisíti, és új eljárás lefolytatását rendeli el, vagy a működés törvényességének helyreállítása céljából elrendelheti a jogszabálysértően működő szerv, választásra jogosult szerv összehívását.

A területi államigazgatási szerv súlyos vagy ismételt jogszabálysértés esetén a tanács, annak szerve, vagy tisztségviselője működését felfüggeszti és felügyelőbiztost rendel ki a törvényes működés helyreállítása érdekében. Ugyancsak felügyelőbiztost rendel ki a területi államigazgatási szerv, ha a regionális fejlesztési tanács adósságállománya eléri azt a mértéket,

amelyet más jogszabály – az önkormányzatok esetében – az önkormányzati biztos kijelölésének alapjául megjelöl.

A regionális fejlesztési tanács együttműködik a kistérségi, a térségi, a megyei területfejlesztési tanácsokkal és a régió fejlesztésében közreműködő területi államigazgatási szervekkel, valamint az egyéb államigazgatási szervekkel. A regionális fejlesztési tanács vizsgálja és értékeli a régió és kistérségi társadalmi-gazdasági helyzetét, környezeti állapotát, adottságait és a vizsgálatok eredményét és az információkat a területi információs rendszer rendelkezésére bocsátja. Elfogadja a régió hosszú- és középtávú koncepcióját ellátja a gazdaságfejlesztés területi koordinációs feladatait, egyezteteti a kormányzati és a térségi érdekeket, biztosítja a régió belüli szereplők közötti koordinációt. Pénzügyi tervet fogad el a fejlesztési programok megvalósítása érdekében, javaslatot tesz a hazai, közösségi és egyéb nemzetközi források összetételére és a felhasználás időbeli ütemezésére. Forrásokat gyűjt a működéséhez és a fejlesztési programok megvalósításához, rendelkezik e források felett, gondoskodik a források hatékony és szabályszerű felhasználásáról, a programok céljainak érvényesüléséről, a programok megvalósításáról, a pénzügyi felhasználásról évente tájékoztatja a minisztert.

A régió fejlesztésének elősegítése érdekében megállapodásokat köthet külföldi régiókkal, részt vehet nemzetközi együttműködésekben, eseti megállapodásokat köthet az érintett tárcákkal az egyes régiós szintű területfejlesztést szolgáló fejlesztési programok finanszírozására. Javaslatot dolgoz ki a régióban kialakult társadalmi és gazdasági válsághelyzet kezelésére, kezdeményezi a Kormánytól és az érintett minisztereknél intézkedés megtételét és saját forrásaival is segíti azok megvalósítását. Előzetesen véleményezi és koordinálja az illetékes területi államigazgatási szervek régiót érintő fejlesztéseit.

A regionális fejlesztési tanács tagjai a tanács illetékességi területén működő megyei területfejlesztési tanácsok elnökei, az agrár-vidékfejlesztésért felelős miniszter, az államháztartásért felelős miniszter, az egészségügyért felelős miniszter, a foglalkoztatáspolitikáért felelős miniszter, a gazdaságpolitikáért felelős miniszter, a környezetvédelemért felelős miniszter, az oktatásért felelős miniszter, a területfejlesztésért és területrendezésért felelős miniszter, valamint a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter egy-egy képviselője, az érintett többcélú kistérségi társulások illetve kistérségi fejlesztési tanácsok megyénként egy-egy képviselője, a tanács illetékességi területén lévő megyei jogú városok polgármesterei, a területileg illetékes Regionális Idegenforgalmi Bizottság elnöke.

A határozathozatal során a jogalkotó hasonló megoldást alkalmaz a regionális fejlesztési tanácsoknál, mint azt már a megyei területfejlesztési tanácsoknál. A miniszter képviselőjének ellenszavazata esetén – amennyiben ezt a képviselő már az ülésen jelzi – a miniszter 15 napon belül kezdeményezheti az adott kérdés újratárgyalását. Ez a jog azonban csak egy ízben gyakorolható. Ha a miniszter képviselője a források feletti rendelkezés kérdésének újratárgyalása esetén is kisebbségben marad, a miniszter a döntés célszerűsége érdekében kezdeményezheti az Országos Területfejlesztési Tanács döntésének kikérését a döntés célszerűségének kérdésében.

A regionális fejlesztési tanács munkájáról a megyei területfejlesztési tanácsok elnökei a megyei területfejlesztési tanácsoknak, a megyei jogú városok polgármesterei a megyei jogú város közgyűlésének, a miniszter képviselője a miniszternek, a tanács tagja a delegáló szervezetnek rendszeresen, de évente legalább egyszer köteles beszámolni.

A területi államigazgatási szervek a területfejlesztéssel és területrendezéssel összefüggő kormányzati feladatok végrehajtásában, érvényesítésének ellenőrzésében, a térségi fejlesztés és tervezés koordinálásában szakmai segítségnyújtással és információszolgáltatással, valamint hatósági ellenőrzés végzésével vesznek részt. Kiemelt feladatot látnak el az állami főépítészek, akik pl. előzetesen véleményezik az illetékességi területükön a terület- és településrendezési terveket, folyamatosan figyelemmel kísérik azok megvalósulását, indokolt esetben kezdeményezik a tervek módosítását, ellátják a térségi terület-felhasználási engedélyezési eljárással összefüggő hatósági feladatokat.

4.5. A területfejlesztés és a területrendezés eszközei

A területfejlesztés központi eszközei közé soroljuk a területfejlesztési célokat szolgáló, az éves költségvetési törvényben meghatározott előirányzatokat, a vállalkozásokat segítő pénzügyi kedvezményeket, a gazdaság, a foglalkoztatás és az infrastruktúra fejlesztését szolgáló pénzalapokat és a költségvetési előirányzatokat, az egyes elkülönített pénzalapok területfejlesztési programokra és célokra biztosított kereteket, az önkormányzatok településfejlesztését támogató címzett és céltámogatásokat. A területfejlesztés hatékonyságát növelő feladat- és forráskoordináció kiterjed a pályázati célokat szolgáló források számbavételére, a források felhasználását szabályozó jogszabályok és utasítások egyeztetésére, a pályázatok elbírálásában képviselő biztosítására, a pályázati felhívások összegyűjtésére és azok nyilvánossá tételére.

A miniszter jelentést nyújt be a Kormánynak arról, hogy a központi támogatások a területfejlesztési politika céljaival milyen mértékben voltak összhangban.

5. A KISAJÁTÍTÁS

Fő témakörök:

- 5.1. A kisajátítás fogalma, funkciója
- 5.2. Alapvető szabályok, kisajátítási célok és feltételek
- 5.3. A kisajátítással érintett ingatlan
- 5.4. A kártalanítás szabályai
- 5.5. A kisajátítási eljárás

5.1. A kisajátítás fogalma, funkciója

A kisajátítás legáltalánosabb értelemben valamely dolog feletti rendelkezési jog megszerzését jelenti, valamilyen közérdekű cél megvalósítása érdekében. E jogintézmény kialakulásához tehát minimálisan olyan társadalmi viszonyokra volt szükség, hogy az adott társadalom elismerje, és védelemben részesítse a magántulajdont, továbbá a közösség érdekét az egyéni érdek fölé helyezze. Megoszlanak a vélemények azzal kapcsolatban, hogy ez a jogintézmény mikor alakult ki, a lényeg az, hogy nagy számban akkor került sor az alkalmazására, amikor a közlekedésügy reflektorfénybe került, amikor vasutat, utakat, hidakat kezdtek nagy számban építeni, vagy a folyók szabályozására, védőgátak kiépítésére, a mocsarak lecsapolására került sor.

Egyes szerzők római jogi eredetűnek tartják a kisajátítás (expropriatio) jogintézményét. Kétségtelen, hogy a rómaiak ismerték a kisajátítás jogintézményét, az alkalmazására azonban nem került gyakran sor. Nemcsak ingatlan közcélra történő igénybe vételére találunk említést, hanem ingóéra is. (Érdekességként jegyezzük meg, hogy a római államnak különösen fontos szolgálatot tevő rabszolgák közpénzen történő megvásárlásáról és ezáltal felszabadításáról is olvashatunk.) Más szerzők utalást tesznek arra, hogy az ónémet jogban kereshetők e jogintézmény gyökerei. Az 1793-as francia alkotmány is rögzítette, hogy senki nem fosztható meg a tulajdonának legkisebb darabjától sem a bejegyzése nélkül, kivéve, ha a törvényesen megállapított közérdek követeli meg azt.

Magyarországon első ízben a Lánchíd építése során nyílt meg a lehetőség ingatlanok kisajátítására. A hídepítésre alakult részvénytársaság feladata volt, hogy először egyezség útján kísérelje meg igazságosan kárpótolni az érintett ingatlanok tulajdonosait, ha ez valamilyen ok miatt nem volt lehetséges, a kártalanítás mértékének megállapítása bírósági hatáskörbe került. Az 1836. évi XXV. tv. már általános érvénnyel teremtette meg a lehetőséget arra, hogy csatornák, vasutak és az ezekhez szükséges hidak létesítésének céljára államigazgatási szerv - a főkormányzók - állapítsa meg a közcélra kisajátítandó ingatlan helyét és mennyiségét. Ha nem született megegyezés az ingatlan tulajdonosával a kártalanítási összeg nagyságának vonatkozásában, akkor ennek megállapítása bírói útra tartozott. E törvény későbbi módosításai majd minden esetben egy-egy újabb elemmel tökéletesítették a jogintézményt, pl. meghatározták a kártalanítási összeg utáni kamatfizetés kezdő napját, stb. Kódex jelleggel első ízben az 1868. évi LV. tv. foglalkozott a kisajátítással, de ez a jogszabály

sem bizonyult tartósnak, mert 1881-ben megalkották a XLI. tv.-t, amely egészen 1955-ig volt hatályban. Ez a jogszabály érdekes módon nemcsak ingatlan, hanem pl. hídvámjog, italméresi jog kisajátítását is lehetővé tette, továbbá lehetővé tette ingatlan ideiglenes kisajátítását, amelynek leghosszabb időtartamát 3 évben jelölte meg. A szabályozás következő lépcsőfoka az 1955. évi 23. tvr. és annak két végrehajtási rendelete volt. Ez a tvr. taxatív sorolta fel azokat a jogcímekeket, amelyek kisajátítás alapjául szolgálhattak, s a kártalanítás kérdésében főszabállyá a természetben történő kártalanítást tette. Az akkori kor társadalmi viszonyainak megfelelően ez a tvr. lehetővé tette kivételes esetben az ingatlanok kisajátítás nélküli elfoglalását is. 1965-ben ismét új kódex látott napvilágot, ez kiszélesítette a közérdekű célok körét.

A szabályozás következő lépcsőfokát az 1976. évi 24. tvr. jelentette. 1990-ben jelentősen módosult ez a jogszabály, mivel a rendelkezéseit a jogállami alkotmányhoz kellett igazítani. A módosítások azonban nem vezettek a jogszabály koncepcionális átalakulásához. A tulajdonviszonyok is jelentősen megváltoztak ebben az időben, valamint az Alkotmánybíróság is - a 35/2005. (IX.29.) AB határozatával - alkotmányellenesnek minősítette a tvr. egyes rendelkezéseit. Az Alkotmánybíróság e határozatában arra az álláspontra helyezkedett, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet jött létre azért, hogy az Országgyűlés nem hozta összhangba a kisajátításról szóló 1976. évi 24. tvr. szabályait az Alkotmány 13.§ (2) bekezdésében megállapított követelményekkel. Egy, a kisajátításhoz nagyban hasonló jogintézmény, az ún. útlejegyzés jogintézményét is alkotmányellenesnek nyilvánította az Alkotmánybíróság a 22/2006. (VI.15.) AB határozatában. Építésügyi jogszabályok lehetővé tették ugyanis, hogy kiszolgáló- és lakóút céljára, önkormányzati rendeleten alapuló helyi építési szabályzat alapján a jegyző, hatósági határozatával, magántulajdonban lévő ingatlanoknak – az esetek többségében az ingatlan bizonyos részéről volt szó - tulajdonjogát közcélra elvonja, a tulajdonos, továbbá az ingatlan-nyilvántartásba esetlegesen bejegyzett egyéb érdekeltek (pl. haszonélvezeti jog jogosultjának) a hozzájárulása nélkül. A fentiek miatt új jogszabály megalkotása vált szükségessé.

A kisajátítás jogági hovatarozását illetően megoszlanak a vélemények. A polgári jogászok szerint itt egy kényszer útján történő adásvételről van szó, amely eredeti szerzőmódnak minősül, ezért hangsúlyozzák e jogintézmény polgári jogi jellegét. A közigazgatási jogászok álláspontra ezzel szemben az, hogy itt egy szuprematív jogviszonyról van szó, egyoldalú az akarat, és az eljárást is minden esetben közigazgatási szervek folytatják le, ebből következik a jogintézmény közigazgatási jogi jellege. Tényként szögezhetjük le azt, hogy a kisajátítás, a jogági hovatarozásától függetlenül a tulajdoni viszonyokba való állami beavatkozás legdurvább eszköze, ezért garanciákat kell kiépíteni, hogy a közérdek fogalmának önkényes értelmezésére ne kerülhessen sor. A kisajátítás fogalmát akként határozhatjuk meg, hogy az ingatlanhoz kapcsolódó tulajdonjog közhatalom útján történő elvonása. A jogintézmény funkciója pedig az, hogy alkalmazásával, a köz érdekében lehetőség legyen ingatlan tulajdonjogának az állam javára történő megszerzésére akkor is, ha az érintett ingatlan tulajdonosa valamilyen ok miatt ragaszkodik a tulajdonához, és adásvétel útján nem kívánja azt elidegeníteni.

5.2. Alapvető szabályok, kisajátítási célok és feltételek

Alkotmányunk biztosítja a tulajdonhoz való jogot, és deklarálja a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúságát, valamint az egyenlő védelemben való részesítését. Rögzíti azt is, hogy a tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet. A polgári jog

szabályai szerint a kisajátítás útján történő tulajdonszerzés eredeti szerzőmódnak minősül. A Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. tv. (a továbbiakban: Ptk.) viszonylag szűkszavúan intézi el a kisajátítás szabályait, a 177. § (1) bek. akként fogalmaz, hogy "Ingatlant kivételesen, közérdekből – törvényben megállapított esetekben, módon és célokra – lehet kisajátítani. A kisajátított ingatlanért teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás jár." A Ptk. lényegében megismétli az Alkotmány rendelkezéseit, azzal a nem lényegtelen eltéréssel, hogy a Ptk. csak ingatlan kisajátítását teszi lehetővé, amíg az Alkotmány általában tulajdon kisajátításáról beszél. Hatályos kisajátítási törvényünk, a 2008. január 1. napjától hatályos 2007. évi CXXIII. tv. a preambulumban rögzíti, hogy a kisajátítás a tulajdonjog elvonásának egy kivételes eszköze, amit csakis közérdekű cél megvalósításához elengedhetetlenül szükséges ingatlan megszerzése érdekében, a közérdek, és a tulajdonosnak, a tulajdonának védelméhez fűződő érdeke közötti egyensúly biztosításával lehet alkalmazni. Kapcsolódó – végrehajtási jellegű jogszabály – a kisajátítási terv előkészítéséről, felülvizsgálatáról, záradékolásáról, valamint a kisajátítással kapcsolatos értékkülönbözet megfizetésének egyes kérdéseiről szóló 178/2008. (VII.3.) Korm. sz. rendelet.

Kisajátítást kérő az állam, a helyi önkormányzat, illetve „harmadik személy” is lehet, feltéve, hogy közérdekű célt megvalósító tevékenységet lát el, vagy akit törvény az állam javára, saját nevében kisajátítást kérőként való eljárásra kötelez. A korábbi szabályozásban csak az állam, továbbá a helyi önkormányzat lehetett a kisajátítást kérő. Az új szabályozás, a kisajátítást kérők köre bővítésének indoka az, hogy egyes szervek – amelyek nem minősülnek közigazgatási szervnek - az állam nevében járnak el, valamilyen állami cél megvalósítása érdekében. Az autópályák építése során pl. a Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt. évente több ezer esetben köt adásvételi szerződést annak érdekében, hogy azok a földterületek, amelyeken a gyorsforgalmi utak létesítésével kapcsolatos beruházások megvalósítását tervezik, kellő időben állami tulajdonba kerüljenek. Az érintett ingatlanok kb. 60%-ánál sikerül a tulajdonosokkal megegyezni, de a fennmaradó esetekben a jóval hosszadalmasabb kisajátítási eljárás lefolytatására kerül sor.

Garanciális szempontból különös jelentősége van annak, hogy a törvény tételesen felsorolja azokat a közérdekű célokat, amelyeknek a megvalósítása céljából helye lehet kisajátítási eljárás lefolytatásának. A teljességre történő törekvés igénye nélkül ilyen közérdekű cél lehet a honvédelem, a terület-és településrendezés, közlekedési infrastruktúra fejlesztése, energiatermelés, bányászat, elektronikus hírközlési szolgáltatás, természetvédelem, vízgazdálkodás, kulturális örökségvédelem, véderdő telepítése, stb.. A célokon túl nevesíti a törvény azokat a feltételeket, amelyek mindegyikének együttesen fenn kell állnia ahhoz, hogy lefolytatható legyen a kisajátítási eljárás. Ennek értelmében az első feltétel az, hogy a közérdekű cél megvalósítása az ingatlanon fennálló tulajdon korlátozásával nem lehetséges, vagy használati jog, vezetékjog alapításában a tulajdonossal nem jött létre megállapodás, vagy e jogokat az illetékes hatóság nem engedélyezte. Második feltétel, hogy az ingatlan tulajdonjogának a megszerzése adásvétel, vagy csere útján nem volt lehetséges. A harmadik feltétel az, hogy a közérdekű cél megvalósítására kizárólag csak az adott ingatlanon legyen lehetséges, vagy ha a közérdekű cél megvalósítására több ingatlan is alkalmas, de a más ingatlanokon történő megvalósítása a tulajdon nagyobb sérelmével járna. Utolsó feltétel az, hogy a kisajátítással biztosított tevékenység közösségi előnyeinek jelentősen meg kell haladniuk a tulajdon elvonásával okozott kárt.

A törvény lehetőséget biztosít arra is, hogy az ingatlan tulajdonosa is kezdeményezhesse az ingatlan kisajátítását. Több feltétel együttes fennállása esetén erre akkor kerülhet sor, ha a kisajátítási célokhoz kapcsolódó közérdekű használati jog, vagy szolgalmi jog, e jogok

létesítését követően az ingatlan rendeltetésszerű használatát jelentősen akadályozná, vagy megszüntetné.

5.3. A kisajátítással érintett ingatlan

Az esetek többségében az érintett ingatlan egészének a kisajátítására kerül sor, de a törvény lehetőséget biztosít arra is, hogy csak az ingatlan egy része szenvedje el a kisajátítást. Az ilyen esetekben részleges kisajátításról beszélünk. Nem alkalmazható a részleges kisajátítás, ha a kisajátítás következtében a visszamaradó ingatlanrész nagysága nem érné el az adott településen megengedett legkisebb teleknagyságot. A részleges kisajátítás alkalmazása esetén a tulajdonosnak lehetősége van arra, hogy – legkésőbb a kisajátítási tárgyalás befejezéséig – az egész ingatlan kisajátítását kérje. Erre akkor kerülhet sor, ha az ingatlan visszamaradó része eredeti céljára használhatatlanná válna, vagy az ingatlannal kapcsolatos jog vagy foglalkozás gyakorlása lehetetlenné, vagy számottevően költségesebbé válna, vagy a kisajátítás után visszamaradó rész gazdaságos értékesítése nem volna lehetséges.

Vannak olyan speciális ingatlanok, amelyeknek a kisajátítása esetén a törvény meghatározott szervek, hatóságok hozzájárulásának, engedélyének, álláspontjának beszerzését írja elő.

A kisajátítással érintett ingatlan tulajdonjogának megszerzésére – főszabály szerint – minden teherrel mentesen kerül sor. Ha a kártalanítása pénzben történik, az ingatlanra vonatkozóan más személyt megillető jogok megszűnnek. Ez alól kivételt csak a telki szolgálat, a vezetékjog, a használati jog, a bérleti jog és egyéb tulajdoni korlátozás jelenthet, de ezeknek a jogosultságoknak a sorsáról a határozatban szükség esetén rendelkezni kell. Ha a kártalanítás részben vagy egészben csereingatlannal történik, az előbb felsorolt jogok nem szállnak át a csereingatlanra. Ha a kisajátított ingatlanon valakinek bérleti, haszonbérleti, haszonélvezeti vagy használati joga volt, ezek a jogok a csereingatlanra csak e jogok jogosultjának kifejezett kérelmére vihetők át a csereingatlanra. Az erre vonatkozó kérelmet legkésőbb a kisajátítási tárgyalás befejezéséig elő kell terjeszteni.

Vannak olyan jogok is, amelyek terhelhetik ugyan a kisajátítással érintett ingatlant, de az ő jogvédelmüket nem a kisajátítási törvény, hanem egyéb jogszabályok biztosítják. Ilyenek pl. az elővásárlási jog, a visszavásárlási jog, az opció, a végrehajtási jog, az életjáradéki jog jogosultjának joga, stb.

5.4. A kártalanítás szabályai

Ingatlan kisajátítása esetén kártalanításról, és nem pedig kártérítésről beszélünk, utalva ezzel arra, hogy a polgári jog különbséget tesz a jogszerű és a jogellenes károkozás jogkövetkezményei között. Előbbinél kártalanításról, utóbbinál kártérítésről beszélünk. Mivel tehát a kisajátítás során bekövetkezett kár egy jogszerű károkozás következménye, a következőkben ezt a terminológiát használjuk.

A kártalanítás általános szabálya az, hogy az ingatlan tulajdonosát a tulajdonjog elvonásáért, az ingatlanon fennálló jog jogosultját pedig a jogosultsága megszűnéséért (a jelzálogjog és a végrehajtási jog jogosultját ide nem értve) azonnali, teljes és feltétlen kártalanítás illeti meg. A megszűnt jogokért járó kártalanítás összegét a tulajdonjog elvonásáért járó kártalanítás összegének megállapítása során figyelembe kell venni. Ez annyit jelent, hogy pl. a kisajátított ingatlanon fennálló haszonélvezeti jog jogosultjának részére megállapított kártalanítási összeg csökkenti az ingatlan tulajdonosát megillető összeget, azaz a kártalanítás összege megoszlik a

tulajdonos és a vagyoni értékű jog jogosultja között. A kártalanítás összegének megállapítása során az összehasonlítás alapjául a hasonló ingatlanok helyben kialakult forgalmi értékét kell tekinteni. Ha ez bármely ok miatt nem lehetséges (pl. nincs összehasonlításra alkalmas ingatlan, vagy van ugyan, de azoknál évek óta nem volt tulajdonosváltás, tehát hozzávetőlegesen sem lehet következtetni a valós forgalmi értékre), akkor belterületi ingatlannál az ingatlan településen belüli fekvését, a közművekkel való ellátottságát, utóbbiak hiányában a közművesítés lehetőségét, földrajzi és gazdasági adottságait, külterületi ingatlannál pedig a művelési ágát, a megközelíthetőségét, a földminősítés szempontjait (a föld aranykorona-értékét), valamint az ingatlan jövedelmezőségét kell figyelembe venni.

Nem jár kártalanítás az ingatlanra feljegyzett tények megszűnéséért, továbbá az olyan épületért, amelynél az építési vagy a fennmaradási engedély egy esetleges későbbi lebontás esetére a kártalanítást kizárta, vagy amely épületnek a tulajdonos költségére történő lebontását az építési hatóság elrendelte. Az ilyen esetekben a tulajdonost megilleti a jog, hogy az épületet elbontsa, és az anyagát elvigye. Az épület elbontására és az anyag elvitelére akkor is lehetősége van a tulajdonosnak, ha a kisajátítást kérő az épületre vagy annak tartozékaira nem tart igényt. Ebben az esetben a bontási anyagok és tartozékoknak a bontás költségével csökkentett értékét a kártalanítás összegéből le kell vonni. A kisajátítást kérőnek a tárgyaláson kell nyilatkoznia arról, hogy igényt tart-e az épületre, vagy annak tartozékaira. Amennyiben nem tart erre igényt, a tulajdonosnak kell nyilatkoznia arra vonatkozóan, hogy szándékában áll-e lebontani az épületet és elvinni az anyagot, vagy kártalanításra tart igényt. Ugyanezt az eljárást kell alkalmazni abban az esetben, ha pl. erdőterület kisajátítására kerül sor. A tulajdonos kitermeltetheti a faanyagot, de ennek értékét a kártalanítás összegébe be kell számítani.

Csereingatlanal is történhet a kisajátítási kártalanítás, ha abban a kisajátítást kérő és a tulajdonos megegyezik. A csereingatlan értékének megállapítására a korábban már ismertetett rendelkezések az irányadóak. A gyakorlatban rendkívül ritkán fordul elő, hogy a kisajátított és a csereként felajánlott ingatlan értéke pontosan megegyezik. Az értékkülönbség vonatkozásában a törvény akként rendelkezik, hogy alacsonyabb értékű csereingatlan esetén a tulajdonos részére a különbségnek megfelelő kártalanítás jár, magasabb értékű csereingatlan esetén pedig a határozatban kell rendelkezni a különbség megfizetésének módjáról, az esetleges részletfizetési kedvezményről, vagy indokolt esetben a különbség megfizetése alól történő mentesítésről.

Korábban már utaltunk arra, hogy nemcsak a tulajdonost, hanem egyes jogok jogosultjait is megilleti a kártalanítás. Ilyen jog pl. a vagyonkezelői jog. E jog jogosultjai között különbséget tesz a jogalkotó abban a vonatkozásban, hogy a vagyonkezelői jog megszerzése ellenérték fejében történt-e, vagy ingyenesen. Ellenérték fejében szerzett vagyonkezelői jog megszűnése esetén a kártalanítás összegének megállapítása során a vagyonkezelői jogért fizetett ellenértéket, továbbá az állagmegóvó és az értéknövelő munkák értékét figyelembe kell venni. Nem jár viszont kártalanítás az ingyenesen szerzett vagyonkezelői jog megszűnése esetén.

Földhasználati jog esetében (amikor megoszlik a tulajdonjog a földterület, és az azon álló épület tulajdonosa között) szintén különbséget tesz a jogalkotó a jogot ingyenesen, valamint az ellenérték fejében megszerző fél között. Előbbi esetben nem jár a kártalanítás az épület tulajdonosának, míg utóbbi esetben jogosulttá válik az ellenérték összegének, továbbá a föld értékét növelő munkák ellenértékének a megtérítésére.

Az ingatlant terhelő haszonélvezeti jog esetén a jogalkotó, a pénzbeli kártalanítás esetére kiindulási pontként az illetékekről szóló törvényben meghatározott, a vagyoni értékű jogok megszerzése után fizetendő illeték kiszámításának alapjául szolgáló számítási módot tekinti (lásd bővebben az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. tv. 72.§ rendelkezéseit). Garanciaként rögzíti, hogy a kártalanítás nem lehet kevesebb, mint az ott meghatározott összeg. Előírja viszont azt is, hogy a kártalanítás összegét az eset összes körülményeinek gondos mérlegelésével kell meghatározni. Ennek során tekintettel kell lenni az ingatlan jellegére, a haszonélvezeti jog gyakorlásának módjára, a haszonélvezeti jog jogosultjának személyi körülményeire.

A fentieken kívül még egyéb jogcímen is megilletetheti a kártalanítás a jogosultat. Ilyen eset pl. ha gazdálkodási tevékenységet folytató gazdasági társaság, vagy egyéni vállalkozó (ideértve a mezőgazdasági östermelőt is) érintett a kisajátítási eljárás során, meg kell téríteni a kisajátítási eljárás következtében szükségessé vált üzemátszervezés, üzemáttelepítés és költözködés költségeit és a kisajátítás által okozott kárt.

Meg kell téríteni a kisajátítással kapcsolatos értékvesztést és egyéb költségeket is. Az értékvesztés vonatkozásában a jogalkotó csak példálózó felsorolást ad, a tételes felsorolás lehetetlen. Ilyen értékvesztésnek minősül a művelés alatt álló mezőgazdasági területen keletkező kár, amennyiben a termés várható mennyisége és minősége megbecsülhető (zöldkár), erdő esetében a lábön álló fa értéke, részkisajátítás esetén a visszamaradó ingatlanrész értékének a csökkenése, stb. Egyéb költségként merülhet fel a művelés alatt álló mezőgazdasági területen az adott évben elvégzett munkák ellenértéke, továbbá egyéb indokolt és igazolt költségek.

A kártalanítás összegének megfizetésére – főszabály szerint – a kisajátítást kérő állam, az önkormányzat, illetőleg a harmadik személy köteles. A kártalanítás összegét a kisajátítási határozat jogerőre emelkedésével egyidejűleg, egy összegben kell megfizetni. Késedelmes fizetés esetén a kisajátítást kérőt késedelmi kamat fizetési kötelezettsége terheli. Lehetőség van a kártalanítási összeg bírósági letétbe történő helyezésére is. Erre akkor kerülhet sor, ha a kártalanításra jogosult személye bizonytalan, ha a jogosult az összeget nem veszi át, az ingatlant terhelő valamely követelés vitás, sorrendi tárgyalás tartása szükséges, továbbá ha a jogosult lakóhelye, vagy székhelye ismeretlen. Ez utóbbi esetben is kézbesíteni kell azonban a kisajátítási határozatot, ilyenkor kézbesítési ügygondnok kirendelésére kerül sor.

5.5. A kisajátítási eljárás

A kisajátítási eljárás azon kevés elsőfokú közigazgatási eljárások közé tartozik, amelynek lefolytatására az ingatlan fekvésének helye szerint illetékes, a Kormány általános hatáskörű, területi államigazgatási szerve jogosult. Az elsőfokú hatáskör e szervtípusra történő telepítésének a jogpolitikai indoka nagy valószínűséggel az lehet, hogy a kisajátítás eljárás speciális szakismereteket kíván, továbbá az, hogy a kisajátítási eljárás elfogulatlanabban folytatható le egy olyan szerv részéről, amelynél nincsenek meg azok a – még akár visszaélésre is módot adó - személyes összefonódások, esetleges érdek-összeütközések, amelyek a települési jegyzőkre történő hatáskör-telepítésnél nagyobb valószínűséggel fordulhatnak elő. A kisajátítási eljárásra a kisajátítási törvényben meghatározott eltérésekkel, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. tv. (a továbbiakban: Ket.) szabályait kell alkalmazni.

Az egyik eltérő eljárásjogi rendelkezés az, hogy a kisajátítási törvény a Ket.-től részletesebben határozza meg az ügyfél fogalmát. A kisajátítási eljárásban ügyfélnek minősül pl. a kisajátítást kérő, a kisajátítással tulajdont szerző önkormányzat, a kártalanításra jogosult tulajdonos, vagy vagyongazdálkodó, mindaz, az ingatlan-nyilvántartásból kitévő egyéb jogosult, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát a kisajátítás érinti, ideértve a még be nem jegyzett, de széljegyzetként már feltüntetett jogszerzőt is, továbbá minden ingatlan-nyilvántartáson kívüli egyéb jogosult, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát a kisajátítás érinti. Az olyan ügyfél részére, aki ismeretlen helyen tartózkodik, vagy bármely ok miatt nem tud az ügyben eljárni, és nincs törvényes képviselője, vagy meghatalmazottja, a gyámhatóság ügygondnokot rendel ki. Az ügyfeleket a kisajátítási eljárás megindításáról postai úton kell értesíteni.

A kisajátítási eljárás csak kérelemre indulhat, az eljárás hivatalból történő megindításának nincs helye. A kérelmet a kisajátítást kérő nyújtja be. A kérelemben meg kell jelölni a kisajátítás célját, a célban megjelölt tevékenység vagy beruházás megkezdésének határidejét, illetve az ütemezését. A törvény előírja, hogy a kisajátítási kérelemhez milyen mellékleteket kell kötelező jelleggel csatolni. Ezek a következők: a kisajátítási tervet öt egyező példányban, ha a terv elkészítését követően valamelyik ügyfél adataiban változás következett be, az erről szóló tájékoztatást, a kisajátítást kérő nyilatkozatát arról, hogy a kártalanításhoz szükséges pénzügyi fedezet, illetve lakás a rendelkezésre áll, hatósági hozzájárulást, vagy engedélyt abban az esetben, ha ez szükséges, kisajátítást kérő harmadik személy esetén a tevékenység végzésére feljogosító engedélyt, ha pedig a tevékenység nem engedélyköteles, akkor a létesítő okiratot.

Nem kötelező, de az eljárás meggyorsítása érdekében célszerű mellékelni az érintett ingatlan tulajdoni lapjának másolatát, továbbá részleges kisajátítás esetén nyilatkozatot arról, hogy a kisajátítást követően visszamaradó ingatlanrész eléri-e a településen meghatározott legkisebb teleknagyságot.

Speciális esetekben szükségessé válhat, hogy a kisajátítandó ingatlanon előzetesen munkálatokat végezzenek. Erre csak kivételesen engedély lehetőséget a törvény, és akkor is csak abban az esetben, ha az előmunkálatok az ingatlan rendeltetésszerű használatát csak a legszükségesebb mértékben korlátozzák. Ilyen eset lehet pl., amikor földmérési munkálatokat végeznek egy jövőbeni nyomvonal kijelölése céljából, vagy ha régészeti feltárásokat kell végezni, de ilyenek minősül a gyorsforgalmi utak nyomvonalának lőszermentesítése is. Az előmunkálatok engedélyezését a kisajátítást kérő és az előmunkálatokat végző szerv együttesen kell, hogy kérje az eljárni jogosult hivataltól.

A beérkezett kisajátítási kérelmet az eljáró szerv megvizsgálja. Ha minden szükséges mellékletet csatoltak, és nem kerül sor egyéb eljárás cselekmény (pl. hiánypótlásra felhívás, áttétel, a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítása, az eljárás megszüntetése, stb.) lefolytatására, akkor az eljáró szerv, tárgyalást tűz ki. A tárgyalás kitűzésével egyidejűleg az eljáró szerv tájékoztatja az ügyfeleket arról, hogy milyen közérdekű célra történő hivatkozással kérték az ingatlanra kisajátítást, továbbá, hogy a kisajátítási terv hol és mikor tekinthető meg észrevételezés céljából. Egyidejűleg szakértőt rendel ki az eljáró szerv, és meghatározza a szakértői vélemény elkészítésének határidejét is. Nincs szükség tárgyalás kitűzésére, vagy a már kitűzött tárgyalás megtartására, ha a kisajátítást kérő csatolja a kisajátítási kártalanítás tárgyában kötött egyezségről szóló okiratot, s az mindenben megfelel az előírásoknak.

A kisajátítási tárgyaláson ismertetni kell a kártalanításra vonatkozó szakvéleményt és meg kell vitatni az ügyfeleknek a kisajátítási tervre, és a szakvéleményre tett észrevételeit. Szükség esetén lehetőség van a szakértői vélemény kiegészítésére is. Az eljáró szerv megvizsgálja, hogy a törvényben meghatározott feltételek és célok fennállnak-e, majd ennek függvényében dönt. Ha a feltételek nem állnak fenn, határozatával a kérelmet elutasítja, ha pedig fennállnak, a kérelemnek helyt ad. A kisajátítási határozatnak külön kell arról, hogy a kisajátított ingatlanért, az ingatlanon fennálló különböző jogok megszűnéséért, továbbá a kisajátítással kapcsolatos értékvesztéséért és költségeikért milyen összegű kártalanítást állapít meg. A kisajátítási határozattal szemben közigazgatási úton jogorvoslatnak nincs helye, viszont kérni lehet – jogszabálysértésre hivatkozással - a határozat bírósági felülvizsgálatát, a határozat közlésétől számított 30 napon belül, mind a kisajátítás jogalapjának, mind pedig a kártalanítás összegének vonatkozásában.

A kisajátítási határozat bírósági felülvizsgálata során speciális szabályok érvényesülnek. Ilyen pl., hogy a pert a kisajátítást kérővel szemben is meg kell indítani, az eljáró bíróság illetékességét az ingatlan fekvése alapozza meg, a bíróságnak a keresetlevél beérkezését követő 45 napon belül meg kell tartania az első tárgyalást, indokolt esetben, erre vonatkozó kérelem megléte esetén, ideiglenes intézkedéssel rendelkezhet a bíróság az ingatlan birtokba adásáról, stb. A kisajátítási határozat felülvizsgálata során a következő döntéseket hozhatja: elutasítja a keresetet, ha az megalapozatlan, hatályon kívül helyezi a határozatot és szükség esetén a közigazgatási szervet új eljárás lefolytatására utasítja, valamint megváltoztathatja a határozatot.

Ha a határozat jogerőre emelkedett, annak egy példányát, továbbá a kisajátítási terv egy példányát meg kell küldeni az ingatlanügyi hatóságnak, a kisajátítást kérőnek, valamint az állami, önkormányzati tulajdonosi jogokat gyakorló szervnek. A határozat jogerőre emelkedéséről a többi ügyfelet is értesíteni kell. A kisajátított ingatlan tulajdonjogát az állam, vagy a helyi önkormányzat szerzi meg. A tulajdonváltást az ingatlanügyi hatóság az ingatlan-nyilvántartásban átvezeti. A kisajátított ingatlant a határozatban megjelölt időpontban kell birtokba adni. A birtokbaadás az eljáró közigazgatási szerv feladata. A kisajátítást kérő távollétében az ingatlant nem lehet birtokba adni. Más ügyfél esetleges távolmaradása a birtokbaadást nem akadályozza. A birtokbaadásról jegyzőkönyvet kell felvenni. A kisajátított ingatlan csak a kérelemben megjelölt célra használható fel és kisajátítási cél szerinti használatot a kisajátítási határozatban megjelölt időtartamig biztosítani kell. Ha eddig az időtartamig a kisajátítás célja nem valósul meg, az ingatlan korábbi tulajdonosát visszavásárlási jog illeti meg.

Tekintettel arra, hogy a kisajátításról szóló törvény 2008. január 1-jén lépett hatályba, és a jelen kézirat lezárásának idején kikristályosodott, irányadó bírói gyakorlatról még nem beszélhetünk, a korábbi bírói gyakorlat pedig egy más jogszabályra vonatkozik, ennek a témakörnek a részletes ismertetésétől el kell tekintenünk.

6. AZ ÉPÍTÉSÜGYI IGAZGATÁS

Fő témakörök:

- 6.1. Az építésügyi igazgatás előzményei, fogalma, célja
- 6.2. Alapfogalmak, általános követelmények
- 6.3. Az állami szervek és az önkormányzatok építésügyi feladatai
- 6.4. A településrendezési jog alapintézményei
- 6.5. Az építésrendészet alapintézményei

6.1. Az építésügyi igazgatás előzményei, fogalma, célja

Az építéssel, mint a bennünket körülvevő környezet átalakítási kényszerével – nagy valószínűséggel - az az ősről szembesült először, akinek valamilyen ok miatt nem jutott hely a barlangban, és a fennmaradása érdekében a rendelkezésére álló anyagokból, a rendelkezésére álló kezdetleges szerszámokkal valamilyen fedett és védett helyet kellett kialakítani kezdetben saját maga, majd nagy valószínűséggel később a családja számára is. A korai időkben nyilvánvalóan a funkcionalitás volt az elsődleges az építmények létrehozásánál, az esztétikai, vagy egyéb célok csak később jelentkeztek.

Az ókorból számos olyan építészeti emlékünkből maradt fenn, a különböző földrészekben, amelyeknek nagy valószínűséggel már a létrehozatalukkor az volt az építők célja, hogy azok örökre fennálljanak és hirdessék annak az uralkodónak, vagy istennek a nagyságát és hatalmát, akinek a tiszteletére emelték. Erre enged következtetni az, hogy az építők olyan építőanyagokat használtak és olyan méretekben gondolkodtak, amelyek a mai ember számára is elképesztőek és elgondolkodtatóak. Elég, ha kínai nagy falra, az egyiptomi piramisokra, vagy Stonehenge-re utalunk. A mai napig nincs biztos válaszunk arra, hogy az egyiptomi piramisokat milyen módszerrel építették, és arra is csak feltételezéseink vannak, hogy az angliai Salisbury melletti Stonehenge – egyenként több tonnát nyomó és 2-5 méter magasságú kőoszlopok - milyen technikai megoldással kerültek a helyükre, és milyen eszközökkel voltak képesek a megmunkálásukra, ugyanis nagy keménységű kőzet az alapanyaguk.

Róma építészeténél figyelhetjük meg legjobban a tudatosságra törekvést és az esztétikum előtérbe kerülését. Azonos elgondolás szerint, mai szóhasználatával élve egyfajta „típussterv” alapján igyekeztek elrendezni a városaikat, nagy hasonlóság figyelhető meg ugyanis a birodalom különböző pontjain fekvő városok térszerkezetének kialakításánál (egy egymást metsző észak-dél és egy kelet-nyugat irányú főúthoz igazították a többi utca és a terek képét). A római birodalomban használtak tömegesen először tetőfedésre égetett agyagból készített cserepet, itt alkalmazták először az építkezéseken üveget, itt tökéletesítették a tartóoszlopokat és kupolaszerkezeteket és itt építettek vízvezetékeket, valamint több tízezer fő befogadására is alkalmas arénákat.

Az építési ügyekbe történő tudatos állami beavatkozás csak a XIX. században figyelhető meg, ennek a magyarázata annak is tulajdonítható, hogy az építésüggyel kapcsolatos szabályozási tevékenységet soha nem volt célszerű teljesen központosítani, mivel a szakterület jellege miatt

ebben mindig nagy szerepük volt az önkormányzatoknak, a helyi szabályozásnak. Nem lehetett – és nem lehet ma sem – az egész államterületre kiterjedően szabályozni a települések arculatát, az épületek jellegét, alapterületét, magasságát, a beépíthető legkisebb teleknagyságot, stb., mivel ezek egy adott állam egyes területei között – pl. domborzati, vízrajzi okok miatt - jelentős eltérést mutattak mindig, és mutatnak ma is.

Hazánkban az építésügy átfogó szabályozására első ízben a két világháború között került sor. A városrendezésről és az építésügyről szóló 1937. évi VI. törvénycikk érdemben négy fejezetre tagolódott. Az első fejezet a városrendezésről szólt, ebben a fejezetben volt szó – egyebek mellett – az általános és részletes rendezési terv elkészítéséről, valamint a teleknyilvántartásról. A következő fejezet részletezte a telekfelosztás, a telekhatárrendezés, a telekalakítás kérdéseit, továbbá megállapította a kisajátítás szabályait. A harmadik fejezet tartalmazta az építésüggyel kapcsolatos szabályokat, míg az utolsó fejezet foglalkozott az értelmező rendelkezésekkel és az építésüggyel kapcsolatos hatósági fórumrendszerrel. Ez a jogszabály több évtizeden keresztül hatályban volt, egészen 1964. december 31. napjáig. Ezt a törvényt az építésügyről szóló 1964. évi III. tv. váltotta föl (a törvény végrehajtási rendelete a 30/1964. (XII. 2.) Kormányrendelet volt), amely törvény igazodni kívánt a jelentősen megváltozott gazdasági, politikai és társadalmi körülményekhez. Ennek a törvénynek az első fejezete az általános rendelkezéseket tartalmazta, míg a második fejezete a területrendezés, a rendezési programok, a rendezési tervek, a telekalakítás és az építési tilalom kérdéskörét szabályozta. Figyelmet érdemel, hogy a harmadik fejezet – bár meglehetősen szűkszavúan, de – a műemlékvédelem kérdésével és az üdülőterületek védelmével foglalkozott. A negyedik fejezet az építkezések építésügyi hatósági engedélyezésének, a hatósági ellenőrzésnek, valamint a hatósági kötelezésnek a szabályait rögzítette, következő fejezete az építéstervezési tevékenység kérdéskörével foglalkozott, míg az utolsó fejezete az építmények kivitelezésével kapcsolatos szabályokat állapította meg.

Ez az építési törvény is több évtizeden keresztül volt hatályban, a jelenleg is hatályos, és a tananyag részét képező, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. tv. váltotta föl, amelynek részletes ismertetésére a következő alpontban kerül sor.

Az építésügyi igazgatás fogalmát legáltalánosabb értelemben akként adhatjuk meg, hogy az a településrendezésre, az építmények létesítésére, karbantartására, helyreállítására, átalakítására és bontására vonatkozó műszaki, eljárási és rendészeti szabályok alkalmazásával kapcsolatos, többnyire engedélyezésben, ellenőrzésben és kötelezésben megnyilvánuló állami és önkormányzati tevékenység.

6.2. Alapfogalmak, általános követelmények

A részletes szabályok ismertetése előtt célszerű megismerkedni az építésügyi igazgatásban használatos alapfogalmakkal, és az általános követelményekkel, az építési törvényben használt fogalmak és rendelkezések alapul vételével.

Belterület: a település közigazgatási területének – jellemzően a település történetileg kialakult, elsősorban összefüggő, beépített, illetőleg beépítésre szánt területeket tartalmazó – kijelölt része.

Külterület: a település közigazgatási területének belterületnek nem minősülő, elsősorban mezőgazdasági, erdőművelési illetőleg különleges célra szolgáló része.

Közterület: közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő földterület, amelyet a rendeltetésének megfelelően bárki használhat, és az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván. Rendeltetése általában a közlekedés biztosítása, a pihenő és emlékhelyek kialakítása, közművek elhelyezése.

Épített környezet: a környezet tudatos építési munka eredményeként létrehozott, illetve elhatárolt épített (mesterséges) része, amely elsődlegesen az egyéni és közösségi lét feltételeinek megteremtését szolgálja.

Építési telek: beépítésre szánt területen fekvő, az építési szabályoknak megfelelően kialakított, és közútról vagy önálló helyrajzi számon útként nyilvántartott magánútról gépjárművel közvetlenül megközelíthető telek.

Telek: egy helyrajzi számon nyilvántartásba vett terület, **telekegyesítés:** az egymással közvetlenül szomszédos telkek egy telekké történő összevonása, **telekhatárrendezés:** az egymással közvetlenül szomszédos telkek közös határvonalának megváltoztatása, **telektömb:** a telkek olyan csoportja, amelyet minden oldalról közterület vagy részben más, beépítésre nem szánt terület határol.

Telekcsoport újraosztása: a szomszédos telkek csoportjának összevonása és egyidejűleg a helyi építési szabályzatban és területrendezési tervben meghatározott rendeltetés céljára szolgáló új telekként történő felosztása.

Építmény: építési tevékenységgel létrehozott, illetve késztermékként az építési helyszínre szállított minden olyan helyhez kötött műszaki alkotás, amely a terepszint, a víz, vagy az azok alatti talaj, illetve azok feletti légtér megváltoztatásával, beépítésével jön létre. Az építményhez tartoznak annak rendeltetésszerű és biztonságos használatához, működéséhez szükséges alapvető műszaki és technológiai berendezések is.

Műtárgy: mindazon építmény, ami nem minősül épületnek és épület funkciót jellemzően nem tartalmaz. Ilyen lehet pl. híd, torony, távközlési és műsorszórás műszaki létesítmények, nyomvonalas műszaki alkotások, stb.

Sajátos építményfajták: többnyire épületnek nem minősülő, közlekedési, hírközlési, közmű- és energiaellátási, vízellátási és vízgazdálkodási, bányaműveléssel, környezetvédelemmel kapcsolatos és atomenergia alkalmazására szolgáló, valamint honvédelmi és katonai, továbbá nemzetbiztonsági célú, illetve rendeltetésű sajátos technológiai építmények.

Épület: jellemzően emberi tartózkodás céljára szolgáló építmény, amelyszerkezeteivel részben vagy egészben teret, helyiséget vagy ezek együttesét zárja körül meghatározott rendeltetés vagy rendeltetésével összefüggő tevékenység, avagy rendszeres munkavégzés, illetve tárolás céljából.

Helyi építési szabályzat: az építés rendjét a helyi sajátosságoknak megfelelően megállapító és biztosító települési önkormányzati rendelet.

Övezeti terv: a helyi építési szabályzatban megállapított építési övezetek, illetve övezetek területi lehatárolását tartalmazó terv, amely a szabályzat mellékletét képezi.

Szabályozási terv: az a településrendezési terv, amely a település közigazgatási területének felhasználásával és beépítésével, továbbá a környezet természeti, táji és épített értékeinek védelmével kapcsolatos sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket megállapító építési előírásokat térképen, rajz formájában ábrázolja.

Településfejlesztési koncepció: a fejlesztés összehangolt megvalósulását biztosító és a településrendezést is megalapozó, a település közigazgatási területére kiterjedő önkormányzati településfejlesztési döntéseket rendszerbe foglaló, önkormányzati határozattal elfogadott dokumentum, amely a település jövőbeni kialakítását tartalmazza. Településpolitikai dokumentum, amelynek kidolgozásában a természeti-művi adottságok mellett a társadalmi, gazdasági a környezeti szempontoknak és az ezeket biztosító intézményi rendszernek van döntő szerepe.

Az általános építészeti követelmények törvényben történő rögzítésére a korábbi szabályozásban nem volt példa. Nagy valószínűséggel az a megfontolás vezethette a jogalkotót, hogy – a más jogszabályokban alapelveként rögzített sarokpontokhoz hasonlóan – olyan alapvető elveket kívánt általános követelményként rögzíteni, amelyeknek az építészetre vonatkozó valamennyi részletszabályban – a területrendezéstől a konkrét építési szabályokig - érvényesülnie kell. Ilyen pl. hogy az épített környezet alakítását és védelmét a jogszabályokkal összhangban álló településrendezési tervek és építészeti-műszaki tervek alapján, a jogszabályokban előírt építészeti, műszaki biztonsági, egészségügyi, rendeltetési és használati, továbbá környezet- és természetvédelmi követelményekkel összhangban, a humánus környezetre és az esztétikus kialakításra tekintettel, a résztvevők együttműködésével kell megvalósítani.

Az épített környezet kialakítása és védelme során a közérdekű intézkedéseket és döntéseket megelőzően, illetőleg azok végrehajtása során biztosítani kell a nyilvánosságot és a közösségi ellenőrzés lehetőségét az építési törvényben és más jogszabályokban meghatározott módon. Ugyancsak gondoskodni kell az érintett természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek megfelelő tájékoztatásáról, és lehetőséget kell biztosítani részükre véleménynyilvánításra és javaslatételre.

6.3. Az állami szervek és az önkormányzatok építésügyi feladatai

Az építésügy központi irányítása, azaz a településrendezés tekintetében az arra vonatkozó országos szabályok és közérdekű követelmények megállapítása, összehangolása és ellenőrzése állami feladatnak minősül. Az építésügy központi feladatainak ellátása érdekében a Kormány gondoskodik az épített környezet rendezett alakítását és védelmét biztosító, a nemzetközi előírásokkal összhangban álló jogszabályok megalkotásáról, valamint azok folyamatos korszerűsítéséről, gondoskodik az építésügyi és az építésfelügyeleti hatósági intézményrendszer működtetéséről, továbbá a nemzetközi egyezményekből adódó állami feladatok ellátásáról, gondoskodik továbbá az országos kutatási, műszaki fejlesztési programok kialakításáról és érvényre juttatásáról. Mindezen feladatait a Kormány az építésügyért felelős miniszter útján (jelen sorok megírásának idején az önkormányzati miniszter útján) látja el. Érdekességként jegyezzük meg, hogy a korábbi évtizedekben az építésügynek önálló minisztériuma volt (ÉVM = Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium), később egy országos hatáskörű szerv (OLÉH = Országos Lakás- és Építésügyi Hivatal) látta el az építésügy irányításával kapcsolatos feladatokat.

Az építésügyért felelős miniszter a központi szakmai irányítási, koordinációs és ellenőrzési feladatkörében koordinálja az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok tevékenységét, ezek igazgatási feladatainak szakmai irányítását, ennek keretében rendszeresen gondoskodik a szervezetek szakmai munkájának és a jogszabályok érvényesülésének helyszíni ellenőrzéséről. Elősegíti az építészet kultúra megőrzését, fejlesztését és védelmét, ennek keretében országos kutatási, műszaki-fejlesztési, valamint oktatási-nevelési programokat dolgoztat ki és működtet. Az építésügy területén érintett szakmai kamarák, és az érintett felsőfokú oktatási intézmények javaslata alapján koordinálja, összefogja és irányítja az építésüggyel kapcsolatos szakmák gyakorlására vonatkozó szabályozás kialakítását.

Állami szervnek tekinthetők a szakmai tanácsadó testületként működő központi és regionális településrendezési, valamint építészet-műszaki tervtanácsok, valamint a helyi szinten működő helyi építészet-műszaki tervtanácsok. E szervek feladata egyebek között a települési környezet, a táj- és településkép, a beépítési-, vagy az építészet jellegzetesség és látvány, a helyi jelleg, illetve az építészet örökség és az építészet értékek védelme, továbbá a településrendezési és az építészet-műszaki tervek szakszerűségének, magas színvonalának biztosítása, valamint egyéb fontos építésügyi célok érvényre juttatása.

A helyi önkormányzatok építésügyi feladatainak rövid áttekintése során elsőként a települési, majd a megyei önkormányzatok feladatait soroljuk fel. A települési önkormányzatok építésügyi feladatai közé tartozik egyebek mellett a településrendezési feladatkör ellátása, az épített környezet emberhez méltó és esztétikus kialakítása, valamint a helyi építészet örökség védelme, az építésügy helyi feladatainak ellátásához szükséges anyagi és személyi feltételek biztosítása. A települési önkormányzat és szervei a településrendezési feladatokat a helyi építési szabályzat, valamint a településrendezési tervek elkészítésével és azok elfogadásával látják el. Ha országos érdek indokolja, törvény kötelezheti arra a települési önkormányzatot, hogy meghatározott határidőre gondoskodjon a helyi építési szabályzat, illetőleg a településrendezési tervek elkészítéséről, felülvizsgálásáról, módosításáról és megállapításáról, illetve jóváhagyásáról. Ilyen esetben az ezekhez szükséges pénzügyi fedezet biztosításáról a Kormány gondoskodik.

A megyei önkormányzatok és szerveik építésügyi feladatai közé tartozik egyebek mellett a településrendezési tervek és a megyei területrendezési tervek összhangjának előmozdítása, a megye arculatát befolyásoló, több települést érintő táji, természeti és épített környezet védelme és alakítása, a települési önkormányzatok erre irányuló tevékenységének segítése.

6.4. A településrendezési jog alapintézményei

Jelen alponthban a településrendezés célját, feladatait, eszközeit, az általános szabályokat, a településszerkezeti tervre, a szabályozási tervre, a helyi építési szabályzatra vonatkozó törvényi előírásokat, továbbá a településrendezési feladatok megvalósítását biztosító sajátos jogintézményeket fogjuk áttekinteni.

A településrendezés célja a települések terület-felhasználásának és infrastruktúra-hálózatának kialakítása, az építés helyi rendjének szabályozása, a környezet természeti, táji és épített értékeinek fejlesztése és védelme, továbbá az országos, a térségi, a települési és a jogos magánérdekek összhangjának megteremtése, az érdekütközések feloldásának biztosítása, valamint az erőforrások kíméletes hasznosításának elősegítése.

A településrendezés feladata, hogy a település területének, telkeinek felhasználására és beépítésére vonatkozó helyi szabályok kialakításával meghatározza a település összehangolt, rendezett fejlődésének térbeli-fizikai kereteit, a település adottságait hatékonyan kihasználva elősegítse annak működőképességét a környezeti ártalmak legkisebbre való csökkentése mellett, biztosítsa a település megőrzésre érdemes jellegzetes, értékes szerkezetének, beépítésének, építészeti és természeti arculatának védelmét.

A fenti célok és feladatok megvalósításához eszközként áll rendelkezésre a településfejlesztési koncepció, amelyet a település önkormányzatának képviselőtestülete határozattal állapít meg, a településszerkezeti terv, amelyet a települési önkormányzat képviselőtestülete dolgoztat ki és állapít meg határozattal, továbbá eszközként áll rendelkezésre a helyi építési szabályzat és szabályozási terv, amelyet az önkormányzati településszerkezeti terv alapján az önkormányzat képviselőtestülete dolgoztat ki és állapít meg rendelettel.

A településrendezés során folyamatosan figyelemmel kell lenni arra, hogy a rendezés végrehajtásával bekövetkező változások az érintett lakosság életkörülményeiben, értékrendjében és a szociális helyzetében hátrányos következményekkel ne járjanak. Ennek érdekében figyelembe kell venni a népesség biztonságának általános követelményeit, a népesség demográfiai fejlődését, a népesség lakásszükségletét, a népesség fizikai, szellemi és lelki igényeit, különös tekintettel a családok, a fiatalok, az idősek, a fogyatékos személyek igényeire, az oktatás, a kultúra, a sport, a szabadidő és az üdülés, valamint a társadalmi szervezetek és az egyházak működési feltételeinek lehetőségeire. Ugyancsak figyelembe kell venni a honvédelem, a nemzetbiztonság, a katasztrófavédelem érdekeit, a környezet-, a természetvédelem, a tájhasználat és a tájkép formálásának összehangolt érdekeit különös tekintettel a víz, a levegő, a talaj, a klíma és az élővilág védelmére, a népesség megélhetését biztosító gazdasági érdekeket, a munkahelyek megőrzésének és új munkahelyek teremtésének érdekeit, a mező- és az erdőgazdaság, a közlekedés, a posta és a hírközlés, az energia- és a vízellátás, a hulladékkezelés, a szennyvízelhelyezés- és kezelés biztosítását, valamint a területtel és a termőfölddel való takarékos gazdálkodást.

A településrendezés általános szabályának tekinthetjük azt, hogy a helyi építési szabályzatot és a településrendezési terveket az országos településrendezési szakmai előírások figyelembevételével kell elkészíteni. A településrendezési eszköz kidolgozása előtt meg kell határozni a rendezés alá vonandó területet, ki kell nyilvánítani a rendezés általános célját és várható hatásait annak érdekében, hogy az érintettek azzal kapcsolatban észrevételeket, javaslatokat tehessenek. Ennek során biztosítani kell, hogy az érintett népesség és az érintett szervezetek tudomást szerezzen a településrendezési eszköz kidolgozásának elhatározásáról, továbbá be kell vonni az előkészítésbe az érintett államigazgatási szerveket úgy, hogy azok az értesítés kézhezvételétől számított 30 napon belül írásos tájékoztatásukban ismertessék a település szempontjából jelentős terveiket és intézkedéseiket, valamint a hatáskörükbe tartozó kérdésekben a jogszabályon alapuló követelményeket. A készítés alatt lévő helyi építési szabályzatot és településrendezési tervet véleményeztetni kell a tervtanáccsal, az érintett államigazgatási szervekkel, az érdekképviselői és a társadalmi szervekkel. Ha az érintetteknek eltérő véleménye van, ennek tisztázása érdekében egyeztető tárgyalást kell tartani. A véleményezési eljárás befejezése után a településrendezési eszközöket – az elfogadásuk előtt – a helyben szokásos módon közzé kell tenni azzal, hogy a közzététel ideje alatt arra észrevételt lehet tenni. A településrendezési eszközöket szakmai véleményezés céljából meg kell küldeni az állami főépítésznek, illetőleg az állami főépítész útján az építésügyért felelős miniszternek. Ha utóbbiak a részükre rendelkezésre álló idő alatt nem

nyilatkoznak, akkor a véleményüket egyetértőnek kell tekinteni. A továbbiakban tekintsük át vázlatosan a településszerkezeti tervre, a szabályozási tervre és a helyi építési szabályzatra vonatkozó rendelkezéseket.

A településszerkezeti terv határozza meg az adott település alakításának, védelmének lehetőségeit és fejlesztési irányait, ennek megfelelően az egyes területrészek felhasználási módját, a település működéséhez szükséges infrastruktúra elemeinek a település szerkezetét meghatározó térbeli kialakítását és elrendezését. Ennek során tekintettel lenni az országos és a térségi érdekre, a szomszédos, vagy az egyéb módon érintett települések alapvető jogaira és rendezési terveire. A településszerkezeti tervet az önkormányzat képviselőtestülete fogadja el, és legalább tízévenként felül kell vizsgálnia, indokolt esetben a módosításról, vagy új terv készítéséről. A településszerkezeti terv a település közigazgatási területére készül és rajzi, továbbá szöveges munkarészből áll. A településszerkezeti tervet a település nagyságának megfelelő méretarányos térképen kell ábrázolni, ebben meg kell határozni a bel- és külterületeket, a beépítésre szánt és a beépítésre nem szánt területeket, a település szerkezetét meghatározó műszaki infrastruktúra-hálózatokat, a települési szintű közparkokat, a rehabilitációra kijelölt, valamint a funkciójában megváltoztatásra szánt területeket. Ezen belül fel kell tüntetni az esetleges szennyezettséget, az árvíz-, a belvíz, az erózió- és a csúszásveszélyt, a földrengés-veszélyeztetettséget és minden olyan tényezőt, amely a terület felhasználását vagy beépítését befolyásolhatja.

A szabályozási terv a település közigazgatási területére, vagy külön-külön annak egyes területrészeire készülhet. Szabályozási tervet kell készíteni minden esetben, az újonnan beépítésre vagy jelentős átépítésre kerülő területekre, a természeti adottság, a településszerkezet, az építés, az építészeti örökség, vagy a rendeltetés szempontjából különös figyelmet igénylő védett területek egészére, valamint minden más olyan esetben, amikor azt az építés helyi rendjének biztosítása egyébként szükségessé teszi. A szabályozási tervnek a településszerkezeti tervvel összhangban kell lennie, esetleges eltérés esetén a településszerkezeti tervet előzetesen módosítani kell. A szabályozási tervet olyan méretarányos térképen kell ábrázolni, amely a magassági és egyéb adatokat is tartalmazza. A szabályozási tervnek tartalmaznia kell még a belterületi határvonalat, az építési övezetek lehatárolását, az egyes területrészekben belül a közterületek és az egyéb területek elkülönítését, az egyes területrészekben belül a védett és a védelemre tervezett, valamint a védő területeket, az infrastruktúra-hálózatok és építmények szabályozást igénylő elemeit. Ha készül ilyen terv, miután a készítése nem kötelező, az a következőkben ismertetendő helyi építési szabályzat rajzi mellékletét képezi.

A helyi építési szabályzatban a település önkormányzatának az építés helyi rendjének biztosítása érdekében, az országos szabályoknak megfelelően illetve az azokban megengedett eltérésekkel, a település közigazgatási területének felhasználásával és beépítésével, továbbá a környezet természeti, táji és épített értékének védelmével kapcsolatos, a telkekhez fűződő sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket kell meghatározni. A helyi építési szabályzatnak tartalmaznia kell a bel- és külterületek lehatárolását, a beépítésre szánt területek, illetve az azokon belüli építési övezetek lehatárolását, azok felhasználásának, beépítésének feltételeit és szabályait, a beépítésre nem szánt területek tagozódását, az egyes övezetek lehatárolását, felhasználásának és az azokon történő építés feltételeit és szabályait, továbbá a helyi építészeti érdekvédelemmel, a védett és a védő területekkel kapcsolatos előírásokat. A helyi építési szabályzat készülhet a település közigazgatási területének egészére, vagy annak egyes részeire.

A településrendezési feladatok megvalósítását sajátos jogintézmények is hivatottak biztosítani. Ezek közül az építésjogi követelményekre, a tilalmakra, a telekalakításra, az elővásárlási jogra, az utépítési és közművesítési hozzájárulásra, a településrendezési kötelezésekre, a kártalanítási szabályokra és a településrendezési szerződésre vonatkozó törvényi szabályozást fogjuk a következőkben vázlatosan áttekinteni.

Építésjogi követelmények. Generális szabályként rögzíti a törvény, hogy építési munkát végezni csak az építési törvény, az egyéb jogszabályok, a helyi építési szabályzat és a szabályozási terv előírásainak megfelelően szabad. Általános szabály az is, hogy beépítésre szánt területen épület csak építési telken helyezhető el. Beépítésre nem szánt területen új építményt építeni, vagy meglévő építményt átalakítani, bővíteni csak akkor szabad, ha az a terület rendeltetésszerű használatát szolgálja, közérdeket nem sért, ha beépítésre szánt területen nem helyezhető el, valamint ha az, közösségi építmény, vagy köztárgy.

Tilalmak. A településrendezési feladatok megvalósítása, továbbá a természeti, környezeti veszélyeztetettség megelőzése érdekében az érintett területre változtatási, telekalakítási és építési tilalom rendelhető el. A tilalmat – amelyet (a természeti és környezeti veszélyeztetettség tilalmak kivételével) az önkormányzat képviselőtestülete rendelettel állapít meg – a feltétlenül szükséges mértékre és időtartamra kell korlátozni, és azt haladéktalanul meg kell szüntetni, ha az elrendelésének alapjául szolgáló ok már nem áll fenn. A tilalmat – az azt elrendelő megkeresésére - az ingatlan-nyilvántartásba be kell jegyezni. A változtatási tilalom alá eső területen telket alakítani, új építményt létesíteni, meglévő építményt átalakítani, bővíteni, illetve más, építési engedélyhez nem kötött értéknövelő változtatást végrehajtani nem szabad. Az építési tilalom alá eső területen csak a jövőbeni rendeltetésnek megfelelő terület-előkészítő építési munkát, építészeti örökség védelme érdekében szükséges munkát, valamint állagmegóvással és a terület jövőbeni rendeltetésének megfelelő átalakításával kapcsolatos munkát szabad végezni.

Telekalakítás. Telket alakítani csak úgy szabad, hogy a telek a terület rendeltetésének megfelelő használatra alkalmas legyen, továbbá annak alakja, terjedelme, beépítettsége és megközelíthetősége a jogszabályoknak és a szabályozási tervnek megfelelően. Telekalakítás csak jogerős telekalakítási engedély alapján végezhető. A telekalakítással kapcsolatos terv készíttetése, valamint a felmerülő költségek a telekalakítás kezdeményezőjét terhelik. A telekalakítás – az alapfogalmak között már definiált - telekcsoport újraosztás, telekfelosztás, telekegyesítés, valamint telekhatárrendezés lehet. Az építésügyi hatóság a telekalakítás kezdeményezőjét utak, és közművek létesítésére vagy a létesítés költségeinek viselésére kötelezheti.

Elővásárlási jog. A települési önkormányzatot elővásárlási jog illeti meg az építési szabályzatban és a szabályozási tervben meghatározott településrendezési célok megvalósításához szükséges ingatlanok esetében. Az elővásárlási jogot az ingatlan-nyilvántartásba az önkormányzat köteles bejegyeztetni. Ha az elővásárlási jog fenntartásának indokai megszűnnek, az önkormányzatnak az elővásárlási jogot haladéktalanul törölni kell.

Utépítési és közművesítési hozzájárulás. A helyi építési szabályzatban a területre előírt kiszolgáló utakat és közműveket az újonnan beépítésre szánt területeken legkésőbb az általuk kiszolgált építmények használatbavételéig meg kell valósítani. E kötelezettség teljesítése – főszabály szerint – az önkormányzat feladata. Ha e kötelezettségét az önkormányzat teljesítette, a felmerült költségek egy részét, de legfeljebb 90 %-át az érintett ingatlanok tulajdonosaira átháríthatja. A hozzájárulás mértékét és a megfizetés módját az önkormányzat

képviselőtestülete rendeletben állapítja meg, és a kötelezettséget az érintettekkel a jegyző határozatban közli.

Településrendezési kötelezések. E kötelezettség körében a települési önkormányzat – rendeletben – a tervszerű telekgazdálkodás, a beépítés helyes sorrendje és a településkép előnyösebb kialakítása érdekében dönthet úgy, hogy meghatározott időn belül beépítési kötelezettséget ír elő az ingatlanra. Ha a tulajdonos e kötelezettségét nem teljesíti, az önkormányzat kisajátíthatja az ingatlant, ha pedig nem képes (pl. anyagi okok miatt) teljesíteni a kötelezettségét, akkor a kérésére az ingatlant ki kell sajátítani. Az önkormányzat – szintén rendeletben – dönthet úgy is, hogy a településkép javítása érdekében a településképest rontó állapotban lévő építmények meghatározott időn belüli helyrehozatali kötelezettségét írja elő. E kötelezés esetében lehetőség van arra, hogy a kötelezettség teljesítéséhez az önkormányzat anyagi támogatást nyújtson. Az utolsó kötelezés típus a beültetési kötelezettség. Az önkormányzat – szintén rendeletben – dönthet oly módon is, hogy közérdekű környezetalakítás céljából, meghatározott módon, és meghatározott időn belül növényzettel történő beültetési kötelezettséget ír elő. Ez a gyakorlatban növényzetpótlást, fásítást, gyepesítést jelenthet.

Kártalanítási szabályok. Ha egy ingatlan rendeltetését vagy használati módját a helyi építési szabályzat, illetőleg a szabályozási terv korlátozza és ebből a tulajdonosnak (haszonélvezőnek) kára származik, a tulajdonost (haszonélvezőt) kártalanítás illeti meg. A kártalanítás összege az ingatlanok a korábbi rendeltetése alapján megállapítható régi és az új szabályozás eredményeként megállapítható új forgalmi érték közötti különbözet. Nem jár kártalanítás a természeti veszélyeztetettségéből eredő kár megelőzésére, a tulajdonos érdekeinek védelme céljából elrendelt tilalom, valamint a szabálytalan építmény esetében. A kártalanítást az köteles megfizetni, akinek az érdekében a korlátozás történt. Ha a nem határozzák meg az, akinek az érdekében a korlátozás történt, a kártalanítási kötelezettség a települési önkormányzatot terheli. A kártalanítási igény a vagyoni hátrány keletkezésekor válik esedékessé. Ha a kártalanítás összegében az érintett felek között egy éven belül nem jön létre megállapodás, akkor kártalanítási eljárás lefolytatására kerül sor. A kártalanítási eljárást a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve folytatja le, a kisajátítási eljárás szabályai szerint.

Településrendezési szerződés. A települési önkormányzatnak lehetősége van arra, hogy a településrendezési eszközökben rögzített célok megvalósítására településrendezési szerződést kössön az érintett ingatlanok tulajdonosaival, illetve az ingatlanon beruházni szándékozóval. A szerződés irányulhat pl. a telekviszonyok rendezésére vagy megváltoztatására, a talaj megtisztítására, helyi építési szabályzat kidolgozásának finanszírozására. A szerződés alapját a célmegvalósítója által készített tanulmányterv képezi. A településrendezési szerződésben az önkormányzat arra vállal kötelezettséget, hogy a cél megvalósítójának kezdeményezésére az általa készített tanulmányterv alapján a szükséges településrendezési eljárást a szerződésben megállapított határidőn belül megindítja.

6.5. Az építésrendészet alapintézményei

Ebben az alponban az építési folyamat szabályozásán belül az általános követelményekkel, az építési munkák építésügyi hatósági engedélyezésével, az építésügyi hatósági ellenőrzéssel, az építésügyi hatósági kötelezéssel, az építésügyi bírsággal és az építésügyi hatósági eljárással kapcsolatos szabályokat fogjuk vázlatosan ismertetni.

Az építményekkel szembeni általános követelménynek tekinthetjük azt, hogy az építmény elhelyezése során biztosítani kell az építmény, továbbá a szomszédos építmény és ingatlanok rendeltetésszerű és biztonságos használhatóságát, az építmény közszolgálati járművel történő megközelíthetőségét, közhasználatú építményeknél a mindenki számára biztonságos és akadálymentes megközelíthetőséget, a környezetvédelem és a természetvédelem sajátos követelményeit és érdekeit. Az építmények építése, átalakítása, bővítése, stb. során érvényre kell juttatni az országos építési szakmai követelményeket, ezen belül különösen a mechanikai stabilitás, a tűzbiztonság, a használati biztonság, az energiatakarékosság és hővédelem, a zaj és rezgés elleni védelem, az életvédelem és a katasztrófavédelem követelményeit. Biztosítani kell továbbá a rendszeres karbantartás lehetőségét, a terület geológiai, hidrológiai és szeizmológiai sajátosságainak való megfelelést, valamint azt, hogy az építmény rendeltetésszerű használatával járó környezeti terhelés az adott helyen megengedett mértéket ne lépje túl.

Az építési munkák építésügyi hatósági engedélyezésével kapcsolatos szabályok részletes tárgyalása előtt rögzítenünk kell, hogy telekalakításhoz, építmény, építményrész, épületegyüttes megépítéséhez, átalakításához, bővítéséhez, felújításához, helyreállításához, korszerűsítéséhez, lebontásához, elmozdításához, használatbavételéhez, fennmaradásához, vagy a rendeltetésének megváltoztatásához az építésügyi hatóság engedélye szükséges. A következőkben az alábbi engedélytípusokat fogjuk tárgyalni: elvi építési engedély, építési engedély, bontási engedély, használatbavételi engedély, rendeltetés megváltoztatási engedély és a fennmaradási engedély.

Elvi építési engedély. A tényleges építési engedély megkérése előtt lehetőség van elvi építési engedély kérésére. Az elvi építési engedély lényege az, hogy az építető a viszonylag bonyolult engedélyezési eljárást megelőzően – sőt, már a beépíteni szánt ingatlan megvásárlását megelőzően – tisztázhassa azt, hogy az építkezéssel elérni kívánt célok (műszaki megoldások, feltételek) megvalósítása érdekében az építésügyi hatóság ki fogja-e adni az építési engedélyt. Az elvi építési engedély a telek beépítésével, a településképpel kapcsolatos, továbbá a műemléki, a régészeti, a kulturális örökségvédelmi, természet-, táj- és környezetvédelmi, egészségvédelmi, talajvédelmi, életvédelmi, tűzvédelmi követelmények előzetes tisztázása céljából kérhető. Jogszabály az elvi építési engedély megkérését kötelezővé is teheti. Az elvi építési engedély iránti kérelem benyújtásakor az építési jogosultságot igazolni nem kell. A jogerős elvi építési engedély egy évig érvényes, az érvényesség egy ízben, legfeljebb egy évvel meghosszabbítható, feltéve, hogy időközben jogszabályi változás nem következett be. Fontos szabály, hogy az elvi építési engedély birtokában építési munkálatok még nem végezhetők. Az építetőnek lehetősége van arra is, hogy az építési engedélyre vonatkozóan összevont építésügyi hatósági engedélyezési eljárásban kérje meg az engedélyt. Az összevont eljárás elvi építési engedélyezési eljárásból és építési engedélyezési eljárásból áll.

Építési engedély. Az építési engedély az építésügyi hatósági eljárás legmarkánsabb eszköze, amelynek célja, hogy biztosítsa az épített környezet alakításával kapcsolatos tevékenység jogszerűségét. Az építési engedélyezési eljárás részletszabályait a 37/2007. (XII. 3.) ÖTM rendelet tartalmazza. Ennek alapján építési engedély alapján végezhető pl. építmény építése, bővítése, elmozdítása, építési engedélyhez kötött építmény felújítása, helyreállítása, átalakítása, korszerűsítése, ha annak során meg kell változtatni, át kell alakítani, el kell bontani vagy meg kell erősíteni az építmény tartószerkezeti rendszerét, vagy tartószerkezeti elemeit. Az építési engedély akkor adható ki az építető részére, ha a tervezett építési tevékenység megfelel a jogszabályi előírásoknak, ha az építésügyi-műszaki megoldások

megfelelnek a szakmai követelményeknek, az építészeti minőségvédelem szempontjainak, ha a tervezőként megjelölt személy igazoltan jogosult az építészeti-műszaki tervezésre, ha a tervező nyilatkozott arról, hogy az általa készített tervdokumentáció nemzeti szabvánnyal azonos vagy azokkal egyenértékű műszaki megoldásokat tartalmaz, ha az építető hitelt érdemlően igazolta az építési jogosultságát (pl. az ingatlan tulajdoni lapjának becsatolásával). Az engedély kiadása előtt az építésügyi hatóság vizsgálja azt is, hogy a tervező figyelembe vette-e a település építészeti arculatát, továbbá azt is, hogy az építmény illeszkedik-e a környezetébe. Az építési engedély benyújtását követően 60 nap áll rendelkezésre az építésügyi hatóságnak ahhoz, hogy döntsön. Az engedélykérelem elbírálása során a hatóság köteles helyszíni szemlét tartani. Nem engedélyköteles, hanem csak bejelentéshez kötött pl. temető területén sírbolt építése, legfeljebb 6,0 méter magasságú szobor, kereszt építése. Bejelentés sem szükséges egyes építési tevékenységekhez: pl. a telek határain, vagy a telek területén kerítés építése, égéstermék-elvezető, vagy klímaberendezés felszerelése.

Bontási engedély. A gyakorlatban gyakran előfordul, hogy egy új épület kivitelezési munkálatai csak akkor kezdődhetnek meg, ha a tervezett építkezés helyén álló építményt előbb elbontják. Fontos szabály, hogy bontási tevékenységet csak jogerős bontási engedély birtokában lehet, pl. lakóépület elbontásához, annak méretétől függetlenül, engedély vagy bejelentés szükséges. A bontási engedély iránti kérelemhez mellékelni kell az építető bontási jogosultságát igazoló okiratokat, a tervezett bontási munka építészeti-műszaki tervdokumentációját, a tervező nyilatkozatát arról, hogy az építészeti-műszaki terveket az érdekelt közművekkel és a szakhatóságokkal egyeztetette, valamint azt, hogy a tervezett műszaki megoldás megfelel a hatósági előírásoknak. A kérelem benyújtását követően az építésügyi hatóság megvizsgálja, hogy a tervezett bontási munka megfelel-e a biztonsági, kulturális örökségvédelmi, környezetvédelmi és műszaki követelményeknek, továbbá azt, hogy jogszabály nem tiltja-e az építmény elbontását. A bontási engedély érvényességi ideje 1 év, amely egy ízben legfeljebb további 1 évvel meghosszabbítható.

Használatbavételi engedély. Az építetőnek minden olyan építményre, amelyre építési engedélyt kellett kérnie, jogszabály eltérő rendelkezésének hiányában annak használatbavétele előtt használatbavételi engedélyt is kell kérnie. A kérelem benyújtásával egyidejűleg be kell nyújtani az érintett infrastruktúra-hálózatot működtető közüzemek és az építésügyi szakértő nyilatkozatát, a felelős műszaki vezető nyilatkozatát arról, hogy az építményen elvégzett szakmunka az engedélyezési tervnek megfelel, továbbá a rendeltetésszerű és biztonságos használatra alkalmas. Ha a kivitelezést több kivitelező végezte, minden egyes érintett műszaki vezető nyilatkozatát csatolni kell. Ha az építményt az engedélyeknek megfelelően építették meg és az megfelel a rendeltetésszerű és biztonságos használat követelményeinek, a hatóság a használatbavételi engedélyt megadja. Ha az építmény a használatra nem alkalmas, vagy az állékonyságot, a köz- és vagyonszabadságot veszélyeztető állapot keletkezett, a hatóság megtiltja a használatbavételt, vagy építésügyi hatósági kötelezés keretében a hibák, hiányosságok megszüntetésétől teszi függővé. Használatbavételi engedély hiányában az építményt használni nem szabad.

Rendeltetés megváltoztatása iránti engedély. Ha nincs jogszabályi akadálya, az építmény más célra is használható, mint amelyre eredetileg szánták, pl. nyaralót lakásként szeretné használni a tulajdonosa. Az új típusú használat előtt azonban az építésügyi hatóságtól kérni kell az eltérő használat engedélyezését. A rendeltetés módosítása alatt az építmény használati céljának olyan megváltoztatását értjük, amely az állékonyság, a környezetre gyakorolt hatás, a zaj- és rezgés kibocsátás tekintetében változást idéz elő a korábbi használatához képest. A rendeltetés megváltoztatás engedélyezésének feltétele az, hogy az új rendeltetés szerinti

használat hatása a környezetet a megengedettnél nagyobb mértékben ne terhelje, továbbá feleljen meg a helyi építési szabályzatnak. Az erre irányuló kérelem benyújtása után az építésügyi hatóság vizsgálja, hogy a rendeltetés megváltoztatása megfelel-e a jogszabályi előírásoknak. A rendeltetés megváltoztatási engedély érvényességi időtartama 1 év. Az engedély érvényét veszti, ha ezen idő alatt a jogosult nem él az engedéllyel, vagy nem kéri az engedély meghosszabbítását, amelyre az építésügyi hatóság legfeljebb egy ízben jogosult.

Fennmaradási engedély. Egy építmény fennmaradásának a hatóság által történő engedélyezésére akkor kerül sor, ha az építményt szabálytalanul építették. Az építető vagy az ingatlannal rendelkezni jogosult kérelme alapján az építésügyi hatóság fennmaradási engedélyt ad ki, ha az építési engedély kiadásának feltételei egyébként fennállnak vagy megteremthetők, és az építető az építési jogosultságát igazolta. A fennmaradási engedély kiadható akkor is, ha az építmény átalakítással szabályossá tehető, vagy a szabálytalansággal okozott érdeksérelem jelentéktelen, nem sérti a közérdeket, vagy a hatóság által meghatározott határidőn belül elhárítható. Az építésügyi hatóság a szabálytalan építkezés tényének a tudomására jutásától számított 90 napon belül tisztázza a tényállást, amelynek keretében vizsgálja, hogy a fennmaradási engedély megadásának a feltételei fennállnak-e, illetőleg megteremthetőek-e. Amennyiben a feltételek fennállnak, 60 napon belüli határidő tűzésével felhívja az építetőt, hogy fennmaradási engedély iránti kérelmet nyújtson be. Ha az építető a megadott határidőn belül a kérelmét nem nyújtja be, vagy az esetleges hiánypótlási kérelemben foglaltaknak nem tesz eleget, vagy a szabályossá tétel érdekében a szükséges munkálatokat nem végzi el, az építésügyi hatóság az építmény bontását rendeli el. Ha az építésügyi hatóság megadja a fennmaradási engedélyt, az engedély egyben használatbavételi engedélyként is funkcionál, annak megadását külön kérni már nem kell. Előfordulhat olyan eset is, hogy nem adható meg a fennmaradási engedély az építményre. Az építésügyi hatóság ekkor elrendeli a szabályossá tétel érdekében a szükséges munkálatok elvégzését, vagy ha az építmény fennmaradása átalakítással sem engedélyezhető, az építmény lebontását. Fontos szabály, hogy ezeket a jogosítványait az építésügyi hatóság csak az építés befejezésétől számított 10 éven belül gyakorolhatja.

A fennmaradási engedély megadásával egyidejűleg az építésügyi hatóság építésügyi bírság kiszabására is jogosult, kivéve, ha az építető, az építésügyi bírság megfizetésére előírt határidő lejártá előtt az építményt lebontja.

Végezetül az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok rendszerét tekintsük át vázlatosan. Az építésügyi és építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről szóló 343/2006. (XII. 23.) Korm. sz. rendeletet – 2008. február 1. napi hatályba lépéssel - módosította a 393/2007. (XII. 27.) Korm. sz. rendelet. Ez utóbbi jogszabály melléklete sorolja fel az első fokú építésügyi hatósági jogkört gyakorló, építésügyi körzetközpontnak minősülő településeket. Ezekben a településeken a jegyzők jogosultak az első fokú építésügyi hatósági feladatok ellátására. Új fogalomként vezette be a módosító kormányrendelet a „készenléti illetékességi terület” fogalmát. Ez azt jelenti, hogy a kormányrendelet a körzetközpontokhoz kapcsolva felsorolja azokat a településeket, amelyek a 2008. február 1. napján még önállóan – vagy esetleg hatósági igazgatási társulás keretén belül - látják el az első fokú építésügyi hatósági ügyeket, ám ha bármely ok miatt megszűnne akár egy olyan feltétel is, amely nélkülözhetetlen a hatósági feladat ellátásához, akkor automatikusan azokhoz a körzetközpontokhoz tartoznának – építési ügyekben – amelyekhez a kormányrendelet sorolta. A gyakorlatban előfordul ugyanis, hogy megfelelő szakképzettséggel és gyakorlattal rendelkező ügyintéző hiányában nincs mód az első fokú építési hatósági ügyek megnyugtató módon történő intézésére. A készenléti illetékességi terület fogalmának megalkotása tehát azt

eredményezi, hogy egy ilyen esemény bekövetkezésekor nincs szükség arra, hogy az illetékességi terület módosításának vonatkozásában jogszabály módosítására kerüljön sor, az automatikusan bekövetkezik.