

Közigazgatási Jog 3.

Magyar Közigazgatási Jog Különös rész

Miskolci Egyetem ÁJK
Államtudományi Intézet
Közigazgatási Jogi Tanszék

2022

KÖZIGAZGATÁSI JOG 3.

Különös Rész

Szerkesztette:

NYITRAI PÉTER EGYETEMI DOCENS

Lektorálta:

FÁBIÁN ADRIÁN DÉKÁN, EGYETEMI DOCENS

Szerzők:

CSEH GERGELY TANÁRSEGÉD (10.3 PONT)

CZÉKMANN ZSOLT INTÉZETI TANSZÉKVEZETŐ, EGYETEMI DOCENS (2. FEJEZET)

CZIBRIK ÉSZTER DOKTORANDUSZ (5. FEJEZET)

KÁRPÁTI ORSOLYA (6. FEJEZET, 11. FEJEZET (HATÁLYOSÍTOTTA: CSEH GERGELY))

NYITRAI PÉTER EGYETEMI DOCENS (7. FEJEZET, 8. FEJEZET)

PAULOVICS ANITA INTÉZETIGAZGATÓ, EGYETEMI TANÁR (10.FEJEZET A 10.3. PONT KIVÉTELEVEL) HATÁLYOSÍTOTTA: CSEH GERGELY

SZABÓ BALÁZS TANÁRSEGÉD (1.FEJEZET 1.2.3. PONT B) RÉSZ ÉS 9. FEJEZET (HATÁLYOSÍTOTTA: CSEH GERGELY))

TORMA ANDRÁS EGYETEMI TANÁR (1. FEJEZET)

TURKOVICS ISTVÁN (3. FEJEZET, 4. FEJEZET (HATÁLYOSÍTOTTA: CSEH GERGELY, RITÓ EVELIN))

Technikai szerkesztő:

CSEH GERGELY TANÁRSEGÉD

CZIBRIK ÉSZTER DOKTORANDUSZ

**Miskolc
2022.**

I. Rész.....	7
GAZDASÁGI IGAZGATÁS	7
1. A NEMZETGAZDASÁG IGAZGATÁSA.....	8
1.1. A nemzetgazdaság igazgatásának alapjai	8
1.1.1. A nemzetgazdaság igazgatásának fogalma	8
1.1.2. Az állam és a gazdaság kapcsolata	10
1.2. A nemzetgazdaság igazgatásának szervezeti rendszere.....	15
1.2.1. Az Európai Unió gazdaságigazgatási szervezeti rendszere	16
1.2.2. A fejlett államok gazdaságigazgatási szervezeti rendszere	19
1.2.3. A Magyarország gazdaságigazgatási szervezeti rendszere.....	23
1.3. A közigazgatás és a nemzetgazdaság igazgatásának kapcsolatrendszere.....	32
1.3.1. A közigazgatás és a nemzetgazdaság igazgatása a fejlett államokban	33
1.3.2. A közigazgatás és a nemzetgazdaság igazgatása Magyarországon	35
2. AZ IPARIGAZGATÁS	47
2.1. Alapfogalmak.....	47
2.2. Az iparjog igazgatásának rendszere.....	49
2.2.1. Az Európai Unió iparpolitikája.....	49
2.2.2. Az iparigazgatás hazai szervezeti rendszere	51
2.3. Az iparigazgatási jog egyes területei	53
2.3.1. Bányajog	53
2.3.2. Az energiajog	60
3. A KERESKEDELEM IGAZGATÁSA.....	66
3.1. Általános kérdések.....	66
3.1.1. Alapfogalmak.....	67
3.1.2. Kereskedelmi tevékenység folytatásának feltételei	70
3.2. Külkereskedelem.....	74
3.3. A kereskedelem igazgatásának alanyai.....	76
3.3.1. Az állam szervei.....	76
3.3.2. Helyi önkormányzatok.....	78
3.3.3. Társadalmi szervezetek.....	79
3.4. Fogyasztóvédelem.....	80
Jogszabály-jegyzék az I. részhez.....	83
Irodalomjegyzék az I. részhez.....	86
II. Rész	87
TERÜLETI-MŰSZAKI IGAZGATÁS	87
4. KÖZLEKEDÉSI IGAZGATÁS	88
4.1. A közúti közlekedés.....	88
4.1.1. Az állam feladatai a közlekedés területén.....	89
4.1.2. A közúti közlekedés igazgatása	90
4.1.3. Infrastrukturális feladatok a közúti közlekedés területén	91
4.1.4 A közlekedés biztonságával kapcsolatos feladatok	93

4.1.5. Az állam nemzetközi feladatai a közlekedés területén	98
4.1.6. A közlekedés igazgatását végző szervezetrendszer	100
4.2. Légi közlekedés	102
4.3. Vasúti közlekedés	103
4.4. Vízi közlekedés	103
5. AZ ÉPÍTÉSÜGY IGAZGATÁSA	104
5.1. Bevezetés	104
5.2. Az építési jog és az építésügyi igazgatás szabályozásának kialakulása	104
5.2.1. Az építési jog szabályozásának hazai kialakulása	106
5.2.2. Az építésügyi igazgatás hazai szabályozása	107
5.3. Az építésrendészet és a településfejlesztés	108
5.3.1. A településfejlesztés és a településrendezés	108
5.3.2. Az építésrendészet	115
5.4. Az építésügyi igazgatás szervezetrendszere	119
Jogszabály-jegyzék a II. részhez	122
Irodalomjegyzék az II. részhez	124
III. Rész.....	125
VÉDELMI IGAZGATÁS	125
6. A LAKOSSÁG NYILVÁNTARTÁSA.....	126
6.1. Történeti áttekintés.....	126
6.2. Az anyakönyv	127
6.2.1. Az anyakönyv főbb jellemzői	128
6.2.2. A születés, a házasságkötés, a bejegyzett élettársi kapcsolat, a haláleset anyakönyvezése és a hazai anyakönyvezés	133
6.2.3. Az anyakönyvi eljárásban érintett szervek feladat- és hatásköre.....	143
6.3. A személyiadat- és lakcímnnyilvántartás.....	147
6.3.1. A személyiadat- és lakcímnnyilvántartás főbb jellemzői	147
6.3.2. A személyiadat- és lakcímnnyilvántartás alapfogalmai.....	151
7. RENDÉSZETI IGAZGATÁS.....	154
7.1. Általános tudnivalók, a rendészet fogalma	154
7. 2. A rendőrség.....	156
7. 2. 1. A rendőrség feladatai, szervezete és irányítása.....	156
7. 2. 2. A rendőrség együttműködése.....	159
7. 2. 3. A rendőri intézkedések	161
7. 2. 4. A kényszerítő eszközök	167
7. 2. 5. Jogorvoslat a rendőri intézkedésekkel szemben	170
7.3. Az idegenrendészet	171
7.4. Az útlevelrendészet.....	174
7.5. Katasztrófavédelmi igazgatás	175
7.6. Nemzetbiztonsági igazgatás.....	176
8. HONVÉDELMI IGAZGATÁS	179
8.1. <i>Általános tudnivalók, a honvédelmi igazgatás fogalma</i>	179
8.2. <i>A honvédelem igazgatása és irányítása</i>	181

8.3.	<i>A Honvédség</i>	184
8.4.	<i>A katonák szolgálati viszonyának sajátosságai</i>	186
8.5.	<i>A honvédelmi kötelezettségek</i>	187
8.6.	<i>Rendkívüli intézkedések</i>	190
Jogsabály-jegyzék az III. részhez		193
Irodalomjegyzék az III. részhez		195
IV. Rész		197
HUMÁN IGAZGATÁS		197
9. EGÉSZSÉGÜGYI IGAZGATÁS		198
9.1.	Általános kérdések, az egészségügyi igazgatás fogalma	198
9.2.	Az egészségügyi igazgatás rendszere, jogi szabályozása	200
9.2.1.	Az egészségügyi igazgatás rendszere	200
9.2.2.	Az egészségügy jogi szabályozása.....	206
9.3.	Az egészségügyi ellátásról és intézményhálózatról	207
9.4.	Hatósági intézkedések, közegészségügy, egészségbiztosítás	209
10. AZ OKTATÁS IGAZGATÁSA		212
10.1.	Általános kérdések	212
10.1.1.	Az oktatásigazgatás fejlődésének történeti áttekintése	212
10.2.	A közoktatás - köznevelés igazgatása	214
10.2.1.	Általános kérdések	214
10.2.2.	A köznevelés alapelvei, a tankötelezettség	215
10.2.3.	A köznevelés rendszere.....	216
10.2.4.	A köznevelési rendszer intézményeinek működtetése.....	220
10.2.5.	A köznevelés szervezése és irányítása	221
10.2.6.	A finanszírozás kérdései	226
10.2.7.	A köznevelésben érintett személyi kör	226
10.3.	A felsőoktatás igazgatása	229
10.3.1.	A felsőoktatás szerepe a társadalmi rendszerben.....	229
10.3.2.	A felsőoktatás működésének alapelvei	230
10.3.3.	A felsőoktatási rendszert alakító európai tényezők	231
10.3.4.	A felsőoktatás igazgatási szervei	233
10.3.5.	A felsőoktatás igazgatásában közreműködő szervek.....	235
10.3.6.	A felsőoktatási intézmény	236
10.3.7.	A felsőoktatási intézmény szervezeti felépítése	237
10.3.8.	Oktatók-kutatók-hallgatók	240
11. GYERMEKVÉDELEM ÉS GYÁMÜGYI IGAZGATÁS		242
11.1.	A gyermekvédelmi igazgatás általános kérdései	242
11.1.1.	Pénzbeli és természetbeni ellátások	243
11.1.2.	A személyes gondoskodás keretébe tartozó gyermekjóléti alapellátások.....	245
11.1.3.	A személyes gondoskodás keretébe tartozó gyermekvédelmi szakellátások ..	248
11.1.4.	Gyermekvédelmi gondoskodás keretébe tartozó hatósági intézkedések	249
11.1.5.	A gyermekvédelmi feladatok ellátása és irányítása	252
11.2.	A gyámügyi igazgatás szervezeti rendszere	254
11.2.1.	A települési önkormányzat jegyzője	255

11.2.2. A járási gyámhivatal	256
11.2.3. A gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal (a továbbiakban: kormányhivatal)	259
11.2.4. A gyermekek és az ifjúság védelméért felelős miniszter.....	259
11.2.5. A gyámhatóság illetékességére vonatkozó szabályok	259
Jogszabály-jegyzék a IV. részhez.....	261
Irodalomjegyzék a IV. részhez.....	263

I. Rész

GAZDASÁGI IGAZGATÁS

1. A NEMZETGAZDASÁG IGAZGATÁSA

Fő témakörök:

- 1.1. A nemzetgazdaság igazgatásának alapjai
 - 1.2. A nemzetgazdaság igazgatásának szervezeti rendszere
 - 1.3. A közigazgatás és a nemzetgazdaság igazgatásának kapcsolatrendszere
-

1.1. A nemzetgazdaság igazgatásának alapjai

A nemzetgazdaság igazgatásának elméleti alapjai körében számtalan kérdés merülhet fel, a rendelkezésünkre álló keretek azonban korlátozottak. Éppen ezért csupán két, az általunk legfontosabbnak ítélt kérdéskört vizsgálunk meg. Egyik a nemzetgazdaság igazgatásának a fogalma, a másik pedig az állam és a gazdaság kapcsolata.

1.1.1. A nemzetgazdaság igazgatásának fogalma

A nemzetgazdaság igazgatásának fogalmát egyrésztől szervezéstudományi, másrésztől pedig közgazdaság-tudományi aspektusból közelítjük meg, majd ezek összegzéseként határozzuk meg a nemzetgazdaság igazgatásának komplex fogalmát. **Szervezéstudományi szempontból** először tisztázni szükséges az igazgatás, majd a gazdaság igazgatása, végül pedig a nemzetgazdaság igazgatása fogalmát.

A) Az igazgatás fogalma

Igazgatás alatt olyan céltudatos **emberi tevékenységet** értünk, amely megteremti a kitűzött cél eléréséhez szükséges (személyi, tárgyi és egyéb) feltételeket, majd ezek, és az egyéni tevékenységek összehangolásával biztosítja a kitűzött cél elérését.¹ Az igazgatástudomány képviselői abban széleskörűen egyetértenek, hogy az igazgatási tevékenység egy **folyamat**, amelynek több eleme van. Az egyes elemek számában és jellegében azonban eltérő nézetek vannak. Egyesek szerint az igazgatás tekintetében három, mások szerint öt, és megint mások szerint hét, vagy akár több elemről is beszélhetünk.² A mi álláspontunk szerint **az igazgatás mint folyamat elemei** a következők: célkitűzés,

információgyűjtés és -feldolgozás, tervezés, döntés, végrehajtás, koordináció és ellenőrzés. Az igazgatás **alanya** az a szervezet, amely az igazgatási tevékenységet megvalósítja, míg **tárgya** az a szervezet, amelyre az igazgatási tevékenység irányul. A modern társadalmakban tipikusan elválnak az igazgatás alanya és tárgya, hiszen a közigazgatás tárgya már az egész államilag szervezett társadalom. Kivételesen azonban az alany és a tárgy egybe is eshet. Ez utóbbi esetben beszélünk öngazgatásról. Mindezekhez képest az igazgatás tartalmát azon eszközök képezik, amelyeket az igazgatás alanya igénybe vesz az igazgatási tevékenység kifejtése során, annak érdekében, hogy az igazgatott szerv a kitűzött célok elérése érdekében fejtsse ki tevékenységét.

B) A gazdaság igazgatásának fogalma

A fentiekből következően a gazdaság igazgatása kizárólag gazdasági jellegű célok kitűzését, és az azok eléréshez szükséges olyan feltételek megteremtését és összehangolását jelenti, amelyek a kitűzött gazdasági cél elérését biztosítják. A modern társadalmakban a gazdaság igazgatásának **két dimenziója van**. Egyik a **gazdálkodó szervezeteken belül megvalósuló** (mikroszintű) igazgatás, a másik pedig a **társadalom egészére vonatkozó** (makroszintű) gazdaságigazgatás.

C) A nemzetgazdaság igazgatásának fogalma

A nemzetgazdaság igazgatása ez utóbbi dimenziót, azaz egy **össztársadalmi méretű** gazdasági célkitűzést, információgyűjtést és -feldolgozást, tervezést, döntést, koordinációt és ellenőrzést jelent, amelynek **alanya** a nemzetgazdaságot irányító szervek összessége, **tárgya** a gazdálkodó tevékenységet végző szervek összessége, tartalmát pedig azon eszközök képezik, amelyekkel az alany a tárgyra hat.

A közgazdaság-tudomány oldaláról vizsgálva a nemzetgazdaság igazgatásának fogalmát, kiinduló tételünk az, hogy minden államilag szervezett társadalomban (legyen az rabszolgatartó, feudális, vagy kapitalista) jelen vannak egyrészt a gazdasági élet milyenségét és működését döntően meghatározó **tulajdonviszonyok**, másrészt pedig a **gazdasági törvényszerűségek**. Ezek mindig konkrétan, az adott állam gazdasági működési rendje formájában jelennek meg. A megjelenési forma azonban rendkívül bonyolult és összetett kapcsolatrendszerrel jelent az állami (közigazgatási) szervek és a gazdasági élet szereplői viszonylatában, ami végeredményben két-két szférában és ezen belül két-két irányban ölt testet:

a) a gazdasági élet szereplőin kívüli, tehát **külső szféra**:

- a gazdaságirányítási rendszer,
- a gazdasági automatizmusok (gazdasági törvényszerűségek);

b) a gazdasági élet szereplőin belüli, tehát **belső szféra**:

- a gazdálkodók közötti kapcsolatok,
- a gazdálkodók belső irányítási és érdekeltségi rendszere.

Témánk szempontjából elsődleges jelentősége a gazdaságirányítási rendszernek van. A gazdasági automatizmusokkal és a gazdálkodók közötti kapcsolatokkal ugyanis a közgazdaság- tudomány és a polgári jog foglalkozik, míg a gazdálkodók belső világa (legalábbis a jogállamban) kívül esik az állami beavatkozás lehetőségein. A **gazdaságirányítási rendszer** nem más, mint a nemzetgazdaság egészére kiterjedő, államilag szervezett irányító (igazgatási) tevékenység, amelynek eszköze: a nemzetgazdasági tervezés és szabályozás, valamint a gazdálkodók szervezeti rendszerének meghatározása.

A szervezéstudományi és a közgazdaság-tudományi megközelítés eredményeit összegezve kapjuk meg a nemzetgazdaság igazgatásának a **komplex fogalmát**. E szerint a **nemzetgazdaság igazgatása**:

- a nemzetgazdaság egészét átfogó,
- államilag szervezett irányító tevékenység (amelynek eszközei: a tervezés, a szabályozás
- és a gazdálkodók szervezeti rendszerének meghatározása),
- amelynek alanya: a nemzetgazdaság irányításában részt vevő szervek összessége,
- tárgya: a gazdálkodást végző szervezetek és személyek összessége,
- tartalma: azon eszközök összessége, amelyeket a nemzetgazdaság igazgatásának alanya
- a tárggyal szemben felhasznál a kitűzött gazdasági célok elérése érdekében.

1.1.2. Az állam és a gazdaság kapcsolata

Az állam és a gazdaság közötti kapcsolatok gyökerei az állam kialakulásáig nyúlnak vissza. Az állam létének alapja ugyanis mindenkor az volt – és tegyük hozzá, ma is az –, hogy a fegyveres erő (katonaság és/vagy rendőrség) segítségével kialakít és fenntart egy bizonyos társadalmi, gazdasági rendet. Valamilyen módon és valamilyen mértékben biztosítja befelé a társadalmi békét és a biztonságot, másfelől pedig a piaci folyamatok zavartalanságát (vagyis szabályozza a termelést, az elosztást és az áruféleségeket

forgalmazását), míg kifelé az adott társadalom külső támadások elleni védelmét. Ebben az értelemben a piac az emberi társadalom működésének az a színtere, amelyben a különböző termékek (áruféleségek) és szolgáltatások gazdát cserélnek a piaci szereplők – tipikusan az eladók és a vevők – között. Látni kell ugyanakkor azt is, hogy a gazdasági élet állami befolyásolásának lehetőségét részben az állam közhatalma, részben pedig az állami tulajdon léte teremti meg. Ez vezet végső soron oda, hogy a gazdasági élet befolyásolása során az állam mindenkor kettős minőségben jelent, illetve jelenik meg: közhatalomként és tulajdonosként. E kettős minőség azonban a társadalmi fejlődés során nem azonos mélységű állami beavatkozáshoz vezetett, mert a különböző társadalmi korszakokban – sőt esetenként egy korszakon belül, államonként is – eltérően alakultak az állami és a magántulajdon arányai, illetve eltérőek voltak az államhatalmat gyakorló személyek beavatkozási szándékai. Mindezek alapján az állam és a gazdaság kapcsolatának feltárásához az szükséges, hogy az itt kiemelt három körülmény (a piac, az állam kettős minősége, valamint az állami beavatkozás mélysége) mint modellképző tényező tartalmát megvizsgáljuk.

A) A piac, mint modellképző tényező

Ha végigtekintünk az emberiség fejlődésén, azt tapasztaljuk, hogy mindig a politikai hatalom fenntartása és a piaci folyamatok zavartalanságának biztosítása volt az a két szempont, amelyet az uralkodók, illetve az állami szervek kiemelten kezeltek. Írásos dokumentumok bizonyítják például azt, hogy Egyiptomban már i. e. 2800–2500 között működtek a fáraó irányítása mellett olyan közhivatalnokok, akiknek feladata az adók beszedése volt. Miért volt szükséges az adószedés? E kérdés megválaszolható röviden, de hosszabb módon is. A rövid válasz az, hogy az adószedés biztosította azt a jövedelmet az állam (uralkodó) számára, amely nélkülözhetetlen volt a legfontosabb állami funkciók ellátásához: a belső rend fenntartásához és a külső hatalmak elleni támadások kivédéséhez. A hosszabb válasz megadásához pedig abból kell kiindulni, hogy a piacon az áruk forgalmazásának rendje tekintetében elméleti szempontból három modell valósulhat meg: a viszonzosság (reciprocitás), a központosított újraelosztás (a redisztribúció), és e kettő egyidejű alkalmazása révén az ún. vegyes modell.

A viszonzosság (a reciprocitás) azt jelenti, hogy a különböző áruk és szolgáltatások cseréje – ideértve az általános egyenértékes szerepét betöltő pénzt is – kizárólag az eladó és a vevő egyezkedése és megállapodása alapján történik meg. E modellben tehát a piacon az eladón és a vevőn kívül más szereplő (mindenekelőtt az állam) nincs jelen. Nyilvánvaló, hogy a piaci kapcsolatoknak ez a legegyszerűbb és „legtisztább” módja.

A központosított újraelosztás (a redisztribúció) modelljének lényege az, hogy a központi (állam)hatalom (a király, a törvényhozó hatalmi szerv) saját rendelkezése alá vonja a javak egy részét és „valamilyen megfontolásból” ő maga osztja szét azokat, vagyis az áruknak és a szolgáltatásoknak csak egy része, a „maradék” cserél gazdát a piaci viszonyok, a viszonyosság alapján. A „valamilyen megfontolás” mint ok lehet például az uralkodóhoz (a hatalomhoz) való személyi hűség, az elesettekről való gondoskodás, vagy a társadalom működése egy-egy konkrét területének (például az oktatásnak) a támogatása.

A harmadik elméleti modell az ún. vegyes modell, vagyis amikor egy adott konkrét társadalom életében egyidejűleg van jelen a reciprocitás és a redisztribúció is. Hangsúlyozni kell, hogy ezek elméleti modellek, amelyek középpontjában mindig a piac, vagyis a társadalmi érintkezésnek az a színtere áll, amelyen a különböző termékek és szolgáltatások gazdát cserélnek. Hangsúlyozni kell azt is, hogy a társadalmi gyakorlatban mindig a vegyes modell valósult (valósul) meg. A kérdés csak az volt (és ma is az), hogy milyen arányt képvisel az adott társadalomban, és azon belül az adott történelmi korszakban a redisztribúció, a javak központosítása és újraelosztása. Egyiptom adószedőinek példáján túlmenően utalhatunk arra is, hogy a középkorban az ún. királyi regálék (pl. a só-kitermelés, a pénzverés joga) és a királyi földbirtokok biztosították az uralkodó hatalmának gazdasági és politikai alapját, és mint ilyenek, valójában a redisztribúció szolgálatában álltak.

B) Az állam kettős minősége, mint modellképző tényező

A korábbiakban már utaltunk arra, hogy a gazdasági élet irányítása, igazgatása és szervezése során az állam minden társadalmi formációban kettős minőségben volt (van) jelen. Egyrészt úgy, mint tulajdonos, vagyis domíniummal (tulajdonnal) rendelkező, másrészt pedig úgy, mint a közhatalom letéteményese, vagyis impériummal (közhatalommal) rendelkező szervezet. A két minőség súlya és aránya azonban állandóan változott és változik. Általánosságban azt lehet mondani, hogy a társadalmi fejlődés kezdetén (az ókorban és a középkorban) az állam tulajdonosi minősége volt inkább meghatározó, a későbbiek során pedig a közhatalmi minősége. Kivételt képez ez utóbbi alól a szocialista társadalmi rend, melyben – a termelési eszközök döntő hányadának állami tulajdoni volta miatt – természetesen a tulajdonosi minőség (volt) a meghatározó. Az állam tulajdonosi mivolta alatt azt értjük, hogy az állam a gazdasági életnek ugyanolyan aktív szereplőjeként van jelen, mint a magántulajdonnal rendelkező emberek. Gazdasági társaságokat alapít és szüntet meg, különböző áruféleségeket állít elő és forgalmaz, szolgáltatásokat biztosít stb. Ebben az értelemben az állami tulajdonú gazdasági társaság

nem élvez semmiféle előnyt a magántulajdonban álló társaságokhoz képest. Piaci versenytárs, amelynek hatékony működése esetén nyereség (profit) képződik, gazdaságtalan működése esetén pedig veszteség keletkezik. Az állam e minőségben betöltött szerepét – a későbbiek folyamán – tulajdonosi igazgatásnak fogjuk nevezni, szemben az ún. közvetlen tulajdonosi tevékenységgel, amely során az állam közvetlenül rendelkezik tulajdonával, például eladja tulajdonát (privatizál), vagy éppen vissza nem térítendő támogatást nyújt a gazdasági élet szereplői számára.

Az állam közhatalmi mivolta – a tulajdonosival szemben – kiemeli az állami szerveket a társadalom más szervei közül. Ennek oka az, hogy az állam biztosítja számukra annak lehetőségét, hogy nevében döntéseket hozzanak, és az abban foglaltakat kikényszeríthessék különböző szankciók alkalmazásával akkor, ha a társadalom más szereplői önként nem tesznek eleget a döntésben foglaltaknak. Közhatalmi minőségében az állam szintén kettős minőségben: jogalkotó és jogalkalmazó hatalomként van jelen a társadalomban, és azon belül a gazdasági élet tekintetében is. Érdekes módon a XX. és a XXI. század fejlett államait egyre inkább az állam tulajdonosi minőségének előtérbe kerülése, vagy legalábbis az állam gazdálkodó jellegének kidomborodása jellemzi, még akkor is, ha az állam sok esetben önmagát álcázva jelenik meg a gazdasági életben: például gazdasági társaságként, közhasznú szervezetként, vagy bankként. Mint azt később részletesen tárgyalni fogjuk, az állam kettős minősége természetesen kettős eszközcsoporthoz is biztosít a gazdasági élet befolyásolásához. Az ún. tulajdonosi, és a közhatalmi eszközöket.

C) **Az állami beavatkozás mélysége, mint modellképző tényező**

A fentiekben az állam és a gazdaság kapcsolatának lényegét mutattuk be, de csak a piac és az állami eszközök szempontjából. Ha a kérdést az állami beavatkozás mélysége oldaláról vizsgáljuk, akkor e kapcsolat lényegét illetően a modern államban a következő három fő típus között tehetünk különbséget: a szabadpiaci, a tervutasításos és a vegyes modell között.

A szabadpiaci (liberális) modell, vagy más néven: szabad versenyes kapitalizmus lényege az, hogy az állam nem, vagy csak csekély mértékben avatkozik be a piac működésébe. Csupán a működés kereteit teremti meg, tartja fenn, és ezen belül a magántulajdonnal gazdálkodó versenytársak szabadon, állami befolyástól mentesen versenyeznek, miközben a piaci törvényszerűségek (például a kereslet-kínálat törvényszerűsége) működnek, illetve működtetik a gazdaságot. Ahogyan arra a korszak kiemelkedő hatású közgazdásza, Adam Smith utal: a piaci folyamatokat nem az állam,

hanem az ún. „láthatatlan kéz” irányítja, vagyis az egész gazdasági életet a gazdasági törvényszerűségek, alapvetően a kereslet és kínálat (a bőség és a szűkösség) határozzák meg. E modellben az állam nem szűkíti le a piaci szereplők körét, nem korlátozza mozgásterüket, így a gazdasági élet magántulajdonosi szereplői alapvetően csak a piac törvényszerűségeinek kell, hogy engedelmeskedjenek. Az állam az „éjjeliőr” szerepét játssza ebben a modellben, és mint az egyik legfontosabb közigazgatás-tudományi iskola, az ún. közigazgatástan alapítója, Lorenz von Stein írja a XIX. század végén: az államnak nem feladata és nem is képes arra, hogy vállalatokat irányítson. Ugyanakkor az „éjjeliőr” szerepbe belefér például az, hogy az állam közhatalmi eszközökkel, a gazdaság minden szereplőjére kötelező érvénnyel betiltsa a gyermekmunkát, illetőleg meghatározza a napi munkaidő maximális tartamát.

Ebben a modellben élesen elválik az állami közhatalom, és az állami tulajdonosi hatalom, pontosabban: az állam nem jelenik meg tulajdonosként a gazdaságban! Világos, hogy a gazdaság a magántulajdon szabadságára épül, a gazdaság piaci elvek szerint működik, tehát a gazdasági élet szereplői versenyeznek a piacon. A rátermettebb, az ügyesebb, a gyorsabb, esetleg a gátlástalanabb vállalkozás a versenynek győztesévé válik, miközben a gyengébb elbukik.

A tervutasításos (kötött gazdaságirányítási) modell az előző teljes ellentéte. Az állam a piac legapróbb szegletében is kettős minőségben van jelen: közhatalomként és kizárólagos tulajdonosként (állami vállalatként) is. Ebből következően egy (állami) kézben egyesül a közhatalmi és a tulajdonosi szerepkör, vagyis az állam – a piac és az önszervező mechanizmusok, vagyis végeredményben a „láthatatlan kéz” hiánya miatt – mindent a végsőkéig kénytelen szabályozni. Tervutasításokban meghatározza a piaci szereplők körét, az általuk előállítandó termékek mennyiségét, árát, sőt vevőjét is, azaz végeredményben mellőzi a piacot. Ha tehát e modellben nincs magántulajdon, és nincs piac sem, akkor nyilvánvaló, hogy a piaci törvényszerűségek sem érvényesülnek. Ez pedig szükségszerűen maga után vonja az „igazi” gazdasági verseny hiányát is az adott társadalom életében. A gazdasági élet szereplői, a vállalkozók – akik mindegyike mögött az állam áll – tehát „igazi” piac hiányában nem versenyeznek, hanem teljesítik az állam által előírt tervet. Nem véletlen, hogy „Magyarországon az 1950-es években volt olyan év, amikor kilenc(féle) ipari minisztérium működött!”

Ily módon a gazdasági élet az előző modellel szemben nem kizárólag a magán-, hanem sokkal inkább az állami szférához tartozik. Mindezekből kitűnik az is, hogy a gazdaság nyilvánvalóan nem a magántulajdonra épül, hanem kizárólag az állami tulajdonra és az

állami szabályozásra. A gazdaság nem piaci elvek szerint működik, hanem az állami szabályozás (tervutasítások) alapján, tehát a gazdasági élet szereplői nem versenyeznek a piacon, hiszen a piac mint olyan nem is létezik. Nem a rátermettebb, az ügyesebb, a gyorsabb, esetleg a gátlástalanabb vállalkozás lesz a nyertes, hanem az, amelyik nagyobb mértékben teljesíti a tervet. E modell kiiktatja a társadalom életéből az „igazi” piacot, a piaci élet „igazi” szereplőit, valamint a piac „igazi” törvényszerűségeit, és mindezekkel együtt a szabad és tisztességes versenyt, tehát végeredményben a „láthatatlan kezét” is.

A **vegyes modell** ezúttal is az előző kettő keveréke. Az állam tulajdonosként is beavatkozik a piaci folyamatokba, tehát vállalkozóként is jelen van, miközben a külső keretek jogi szabályozása révén, közhatalomként engedi a piaci törvényszerűségek érvényesülését. Teszi ezt azért, mert felismerte, hogy a gazdasági élet szereplői között kialakuló szabad és tisztességes gazdasági verseny biztosíthatja végeredményben kizárólag az emberi társadalom fejlődését. A vegyes modellben tehát az állam „csak” a piaci játékszabályokat írja elő jogi normában, többnyire tiltás formájában, míg a többit már a gazdasági versenyre, a „láthatatlan kéz” irányítására bízta. Kiemelendő e körben is, hogy e modellek szintén elméleti jellegűek, vagyis a valóságban természetesen nem érvényesülnek ilyen tisztán soha, sehol, semelyik országban. A modern állam jellemzője általában a vegyes modell, s hazánk is – lényegében 1968 óta – arra törekszik, hogy a tervutasításos modell kereteiből kilépve egy vegyes modellt érvényesítsen, megvalósítva ezzel a fejlett államokat jellemző szociális piacgazdaságot.

1.2. A nemzetgazdaság igazgatásának szervezeti rendszere

A nemzetgazdaság igazgatásának szervezeti rendszerét három részre tagoltan mutatjuk be, a „nagyobbról kisebbre közelítés” elvét szem előtt tartva: először az Európai Unió, majd a fejlett államok, végül pedig a Magyarország egész gazdaságára kiterjedő igazgatási szervezeti struktúráját mutatjuk be.

Joggal vethető fel, hogy az Európai Unió intézményrendszerét miért kell a nemzetgazdaság igazgatása keretében tárgyalni, hiszen itt nyilvánvalóan nem egy nemzeti, hanem egy nemzetek feletti (szupranacionális) szervről van szó. A válasz erre a következő: azért, mert az Európai Unió, illetve annak jogelődje, az Európai Közösség kifejezetten gazdasági okok miatt jött létre és működik jelenleg is. E gazdasági érdek és cél nem más, mint kezdetben (1951-ben és 1957-ben) a vámunió és a közös piac, majd (1986-tól) az

egységes piac, (1992-től pedig) a gazdasági és monetáris unió megvalósítása. Ez utóbbi alapvetően egyrészt a négy gazdasági szabadságjog – az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a személyek szabad áramlása –, másrészt pedig a szabad és tisztességes verseny feltételeinek biztosítása és érvényesítése révén érhető el, közös fizetőeszköz (euró) mellett.

Azáltal, hogy az Európai Közösség, majd (1992-től) az EU tagállamai egymással szerződéses kapcsolatba léptek, és az Unió egyes intézményei – az itt jelzett célok elérése érdekében – jogi normákat alkotnak, valamint eseti döntéseket hoznak, közvetlenül hatnak a tagállamok gazdaságirányítására. Ily módon a tagállamok gazdaságirányításának egy eddig soha nem látott, gyökeresen új, nemzetállamok feletti dimenziója jelent meg: a tagállamok fölötti gazdaságirányítás (igazgatás). Erre tekintettel foglalkozunk a következő fejezetben – igen vázlatosan – az Európai Unió gazdaságigazgatási szervezeti rendszerével.

1.2.1. Az Európai Unió gazdaságigazgatási szervezeti rendszere

Az Európai Unió az Európai Szén- és Acélközösség létrehozásáról szóló **Párizsi Szerződésben** gyökerezik (1951). E dokumentum alapján a hat alapító állam vámunióban egyesítette a szén- és acélpiacát, amelyet tíz évvel később továbbfejlesztett közös piaccá. A vámunió – mint az európai integráció első lépcsője – az áruk és a szolgáltatások szabad áramlásának biztosítását, valamint egy egységes vámpolitika megvalósítását jelenti harmadik államok viszonylatában. Az integráció elmélyítésének következő állomása **Róma** volt, ahol – 1957-ben – létrehozták egyrészt az **Európai Gazdasági Közösséget** (EGK), másrészt az **Európai Atomenergia Közösséget** (Euratom). Mindkét Római Szerződésnek ugyanaz volt a célja, mint a Párizsi Szerződésnek: vámuniót hoz létre, majd tizenkét év után közös piacot valósít meg. A közös piac a vámunió továbbfejlesztése, amennyiben a két gazdasági szabadság (az áruk és a szolgáltatások) mellett a tőke és a munkaerő szabad áramlásának biztosítását is jelenti azzal, hogy harmadik államok felé egységes a vámpolitika.

A fejlődés következő lépcsője az 1986-ban aláírt **Egységes Európai Okmány** volt, amely végrehajtotta a fenti három szerződés első revízióját. Kimondta, hogy a közös piacot egységes (belső) piaccá kell továbbfejleszteni 1993-ig. Az egységes piacon a négy gazdasági szabadság szabad áramlása elől eltüntetnek minden fizikai, pénzügyi, jogi stb. akadályt.

Az integráció elmélyítésének következő állomása 1992, amikor sor került a **Maastrichti Szerződés** aláírására, s ezzel az Európai Unió létrehozására. A Szerződés értelmében az Európai Unió célja kettős: gazdasági és monetáris unió, valamint politikai

unió megteremtése a tagállamok között. Az integráció elmélyítésének útja ezzel válik teljessé, az az út tehát, amely a vámunióval vette kezdetét, és amely közös piaccá, majd egységes piaccá terebélyesedett. A gazdasági és monetáris unió ugyanis az egységes piac továbbfejlesztését jelenti. A gazdaságpolitika szupranacionális szintre emelését, aminek középpontjában a közös pénz (az euró) megteremtése áll. A politikai unió az európai integrációlegmagasabb foka, hiszen túllépve a gazdaságon, immár a bel- és a külpolitikabizonyos területeinek is a közösségi szintre emelését jelenti.

A Maastrichti Szerződés megtette az első négy lépést a **politikai unió megvalósítása érdekében**: előírta a közös kül- és biztonságpolitika megvalósítását (ez lett az EU második pillére), valamint a bel- és igazságügyi együttműködést (ez lett az EU harmadik pillére), továbbá kimondta az európai uniós polgárság létrejöttét, továbbá azt, hogy a munkaerő szabad áramlását a személyek szabad mozgása váltja fel. A Maastrichti Szerződés nem szüntette meg az akkor már hosszú ideje működő három közösséget, az ESZAK-ot, az EGK-t és az Euratomot, hanem azokra ráépült, mégpedig úgy, hogy azok képezték az EU első pillérét. Így állt előttünk a három pilléren nyugvó Európai Unió „háza”. E körben kiemelendő az is, hogy az Európai Unió nem kapott jogi személyiséget az alapítóktól és nem voltak saját, „uniós” szervei sem, hanem azokat „kölcsonvette” az első pillért képező Európai Közösségektől.

Az intézményrendszer tekintetében nem eredményezett lényeges változást sem az 1997-ben megkötött **Amszterdami-**, sem a 2001-ben megkötött **Nizzai Szerződés**. Új helyzetet teremtett azonban a 2007-ben aláírt és 2009-ben hatályba lépett **Lisszaboni Szerződés**, amennyiben az EU jogi személyiséget és saját intézményrendszert kapott, miközben a **hárompilléres szerkezet megszűnt**. A Szerződés szerint **az intézményrendszer a következő hét szervből épül föl**: Európai Parlament, Európai Tanács, Tanács, Európai Bizottság, Európai Unió Bírósága, Európai Központi Bank, Számvevőszék. A több mint hétszáz képviselőből álló **Európai Parlament** tagjait a tagállamok választópolgárai – a népesség arányában – ötévenként választják, közvetlenül. A képviselők párthovatartozás szerint alkotnak frakciókat. A Parlament feladata a jogalkotás és a költségvetés megállapítása, együttműködve a Tanáccsal. Az **Európai Tanács** a tagállamok állam- és/vagy kormányfőinek, valamint az Európai Bizottság elnökének a testülete, amely évenként legalább négyszer ülésezik. Fő feladata az Unió általános politikai irányvonalának stratégiai meghatározása, így az uniós jogalkotásban nem vesz részt.

A **Tanács** a tagállamok kormányainak képviselőiből áll, akik mindig az adott tárgykör szerint illetékes miniszterek. Ebből következően a Tanács a tagállami érdekek

összeütközésének a színtere. A Tanács különböző formációkban ülésezik, amelyek közül legjelentősebb a külügyminisztereket tömörítő Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa, valamint a Pénzügyi Tanács, amely a pénzügyminiszterekből áll. A Tanács feladata a jogalkotás és a költségvetés megállapítása, együttműködve az Európai Parlamenttel. Az **Európai Bizottság** az Unió végrehajtó szerve, amely azonban a gazdasági élet tekintetében lényegében döntéskézdeményezési monopóliumot élvez. Tagjainak száma megegyezik a tagállamok számával, jelenleg 28 fő, akiket a tagállamok kormányai jelölnek, majd a Tanács nevez ki öt évre, az Európai Parlament jóváhagyását követően. Funkciói: döntéskézdeményezés, adminisztratív funkció (például: a Főigazgatóságok irányítása és tevékenységének koordinálása), normatív funkció (az uniós jog védelme és a jogalkotásban való részvétel), közvetítő funkció (amely révén mintegy összeköti az uniós intézményeket és a tagállamokat), valamint reprezentációs funkció (amely révén képviseli az Uniót külső államok felé). A gazdasági élet vonatkozásában a döntéskézdeményező funkciójából a költségvetés előkészítését, majd elfogadását követően a végrehajtásról való gondoskodást emeljük ki, míg a normatív funkcióból az uniós jog védelmezőjeként játszott szerepét és ebből is a gazdaság ellenőrzését. Ez utóbbi körben versenyfelügyeletet lát el, fúziókontrollt gyakorol, valamint figyelemmel kíséri az állami támogatások tagállamokon belüli folyósításának törvényességét. A Bizottság tagjai egyébként teljes függetlenséget élveznek, kizárólag az Unió érdekeit tarthatják szem előtt.

Az **Európai Bíróságot** tagállamonként egy-egy bíró és nyolc főtanácsnok alkotja: A bírák, akiket a tagállamok jelölnek, a Tanács által nyernek hat évre kinevezést, és a nemzetállami érdekektől teljes mértékben függetlenek. A Bíróság mellett működik még a Törvényszék. Az Európai Bíróság három lényeges kérdéskörben dönt. Először: arról, hogy az Unió intézményei által alkotott, ún. másodlagos jogi normák (például: rendeletek, irányelvek stb.) összhangban állnak-e az uniós joggal. Ha nem, akkor megsemmisíti azokat (alkotmánybíráskodás). Másodszor arról, hogy a természetes és jogi személyek, vagy akár az egyes tagállamok kormányainak a keresete megalapozott-e az uniós jog megsértése tekintetében (közigazgatási bíráskodás). Harmadszor pedig arról, hogy károkozás esetén kell-e kártérítést fizetnie valamely uniós intézménynek (polgári bíráskodás).

Az **Európai Központi Bank** az Unió legfiatalabb intézménye, amely a Maastrichti Szerződésben kitűzött cél, a gazdasági és monetáris unió elérését hivatott biztosítani. Feladata a közös pénz, az euró kibocsátása és az árfolyam stabilitásának biztosítása. A Bank és a tagállamok nemzeti központi bankjai alkotják a Központi Bankok Európai Rendszerét,

melynek elsődleges célja az árstabilitás fenntartása. Az Unió monetáris politikáját az Európai Központi Bank és az eurózóna tagállami nemzeti bankjai irányítják.

Az **Európai Számvevőszék** tagjainak száma a tagállamok számának felel meg. Feladata az uniós költségvetésből származó források felhasználása törvényességének ellenőrzése. Tagjaira a tagállamok tehetnek javaslatot, majd őket a Tanács nevezi ki, hat évre. Kinevezés után a Számvevőszék tagjai – a Bizottság és a Bíróság tagjaihoz hasonlóan – teljes függetlenséget élveznek.

A fentiekben bemutatott uniós intézmények kettős minőségben vesznek részt az EU gazdasági életének irányításában. Egyrésztől **közhatalomként**: jogalkotás (a rendeletek, az irányelvek, a határozatok, az ajánlások és a vélemények kibocsátása) és jogalkalmazás (a Bizottság eseti döntései, valamint az Európai Bíróság precedens ítéletei) révén, másrésztől pedig **tulajdonosként** (elsősorban az uniós költségvetés felhasználása és ellenőrzése útján) törekszenek az uniós akarat érvényesítésére, végső fokon a gazdasági és a politikai unió megvalósítása céljából.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a gazdasági élet tekintetében az **EU nem rendelkezik sajátos, kifejezetten e célból létrehozott intézményekkel**, hanem az Unió „rendes” szervei látják el a gazdaságigazgatási és irányítási feladatokat is. Még egy lényeges gondolat azonban hozzáfűzendő ehhez: az EU intézményei „csak” döntéshozók, s mint ilyenek, a gazdaságirányításnak az alanyai: kormányzati gazdaságirányítást (igazgatást) végeznek. Döntéseiket, illetve határozataikat már a tagállamok államszervei, döntően a közigazgatási szervek hajtják végre, ami azt jelenti, hogy az uniós gazdaságirányítás tárgyai alapvetően a tagállamok, de nem kormányzati szinten, hanem a végrehajtás szintjén. Más oldalról nézve: az EU-nak nincs külön végrehajtó (azaz közigazgatási) apparátusa, hanem annak feladatait a tagállamok egész államszervezete látja el! Ebben az értelemben az EU gazdaságigazgatása (is) megosztott igazgatás.

1.2.2. A fejlett államok gazdaságigazgatási szervezeti rendszere

A nemzetgazdaság igazgatásában részt vevő szervek, a fejlett államokban (elsősorban Nyugat-Európában és Észak-Amerikában) nem mutatnak semmilyen specifikus jellemvonást a társadalomirányítás szerveihez képest. Abban tehát egyaránt részt vesznek az államhatalom szervei (a törvényhozó szerv, a közigazgatási szervek és az igazságszolgáltatási szervek), a **társadalmi szervek** (a pártok, a szakszervezetek és a civil szervezetek), valamint az általunk „félállami” **szerveknek**, vagy ahogyan Lőrincz Lajos

professzor fogalmaz: a paraadminisztratív szerveknek nevezett szervezetek is (pl. a közttestületek).

Kétségtelen azonban, hogy a nemzetgazdaság igazgatásában **az államhatalmi szervek, azon belül a közigazgatási szervek játsszák a vezető szerepet**, hiszen e szervek társadalmi rendeltetése éppen az államra háruló feladatok gyakorlati végrehajtásának a megszervezése. Éppen ezért a továbbiakban csak a közigazgatási szervek e tevékenységét tárgyaljuk, míg az egyéb szervekre csak ott és annyiban utalunk, ahol és amennyiben az feltétlenül szükséges. **Magyary Zoltán** a VI. Közigazgatás-tudományi Kongresszuson (1936) előadott jelentésében felvázolta azokat a vonásokat, amelyekkel véleménye szerint a XX. század államának rendelkeznie kell. Ennek értelmében a XX. század államának legfontosabb vonása a közigazgatás hatalmi súlyának megerősödése a törvényhozással szemben. Ennek megnyilatkozási módja pedig nem más Magyary szerint, mint a közigazgatás legfelsőbb irányításának egyetlen felelős személy kezébe való összpontosítása és e személy ún. közigazgatási vezérkarral való megerősítése. Ha megvizsgáljuk a fejlett államok gazdaságirányító szervezeti rendszerét, akkor megállapíthatjuk, hogy napjaink államában éppen a Magyary Zoltán által jelzett tendencia kiteljesedése mutatható ki, azaz igen erős a végrehajtó hatalom. A XXI. századi fejlett államokban egyértelmű **az állam gazdasági életben való fokozott jelenléte**. Az tehát, hogy az állam ilyen-olyan eszközökkel, de a gazdasági élet minden területén jelen van, mert a társadalom kiegyensúlyozott és békés fejlődése ezt követeli meg. Az állam fokozott jelenléte a gazdaságban elsősorban a közigazgatási szervek képében ölt testet. Ezen belül is kiemelkedő jelentősége van a kormányoknak, valamint a gazdasági élettel közvetlenül foglalkozó minisztériumoknak. Ez utóbbiak jelentőségét jól mutatja, hogy a fejlett államokban a gazdaságot közvetlenül irányító minisztériumok számaránya szinte minden államban túllépi az ötven százalékot.

Tény azonban az is, hogy mint arra utaltunk, az állandóan változó társadalom- és gazdaságirányító struktúrában az állami szervek – mint közjogi jogalanyok – mellett ma már megtaláljuk az állam által létrehozott magánjogi alanyokat: a „félállami” szerveket, sőt még a gazdasági társaságokat is.

Az **államnak a gazdasági életben bekövetkezett növekvő szerepvállalását** a XX. és a XXI. században több tényező együttesen indokolta, illetve eredményezte: pl. a technika rohamos fejlődése, a vállalatbirodalmak megjelenése és a gazdaság globalizálódása, a jóléti állam eszményének térnyerése. A kérdés egyik magyar szakértője – Sárközy Tamás – szerint azonban a döntő ok a gazdaság és a civil szféra belső átalakulásának hatása volt az államra,

az ún. „szervezett kapitalizmus”, a „private government” kialakulása nyomán. A gazdasági élet vonatkozásában ez mindenekelőtt a transznacionális vállalatbirodalmak kiépülését, a civil szférát illetően pedig az önszerveződés és az öngazgatás megjelenését, előtérbe kerülését jelentette. Ily módon az **állam már nem monopolizálhatta a közérdeket**, kénytelen volt abban helyet szorítani a gazdasági élet szereplőinek és a polgárok öngazgatási szerveinek: a lobbiknak, az egyesületeknek, az alapítványoknak. Másik oldalról azonban a gazdasági élet szereplői is kénytelenek voltak tudomásul venni az állami tulajdon gazdasági megjelenését és térnyerését, döntően a nehéziparban és a bankszektorban. Az állam ezzel a gazdaságnak nem csupán irányítója, hanem egyben aktív szereplője is lett, igaz, esetenként nem nyíltan, hanem álcázottan: közüzemként vagy köztisztviselőként.

A fentiekben hivatkozott „**félállami**” szervek kifejezés alatt azt értjük, hogy az állam – az erősen megnövekedett feladatainak nem tudván kellő hatékonysággal eleget tenni – jogi aktussal magánjogi szervezetet hoz létre, meghatározott közfeladatok ellátására. E szervezetnek a közigazgatás hagyományos szerveitől való megkülönböztetésére dolgozta ki a nemzetközi és a hazai jogirodalom a „közvetett közigazgatás”, valamint az „autonóm struktúra” kifejezést. Ilyen szervek Európában már az 1900-as években is megjelentek, de számuk és szerepük csak az 1970-es évek végétől számottevő. E szervek megnevezése **Angliában** tipikusan „public corporation”, újabban pedig „quasi-non-governmental organisation” (quango), magyarul: közvetett közigazgatási szerv. A quangók elterjedésének (és ezzel bizonyos feladatok hagyományos közigazgatási szervezetektől való kiszakításának és a magánjog alanyai részére történő telepítésének) oka nem csupán a közfeladatok bővülése, hanem az is, hogy e szervek kevésbé politikaérzékenyek és minden szempontból rugalmasabbak, mint a közigazgatás hagyományos szervei. Ráadásul az ilyen típusú szervek révén lehetővé válik „az igazgatott személyek bevonása a közigazgatásba, a magántőke bevonása a közigazgatási feladatok ellátásába, a közigazgatás hierarchikus merevségének oldása” is. Éppen ezért hatékonyabban képesek ellátni a rájuk bízott közfeladatokat. Angliában ilyen köztisztviselőként működik például az Árbizottság és/vagy a Nemzeti Kikötők Bizottsága.

Németországban és az USA-ban a „félállami” szerveknek, illetve a „közvetett közigazgatás” szerveinek szintén több típusa van. Németországban a nevük „mittelbare Verwaltung” – közvetett közigazgatás, típusaik pedig: öffentliche Anstalten, Körperschaften, öffentliche Stiftungen: (közintézetek, köztisztviselőket, közalapítványok). Az USA-ban honos elnevezésük: „independent agencies” – független ügynökségek, típusaik

pedig: corporation, board, commission, council, foundation [társaság, tanács, bizottság, tanács (testület), alapítvány].

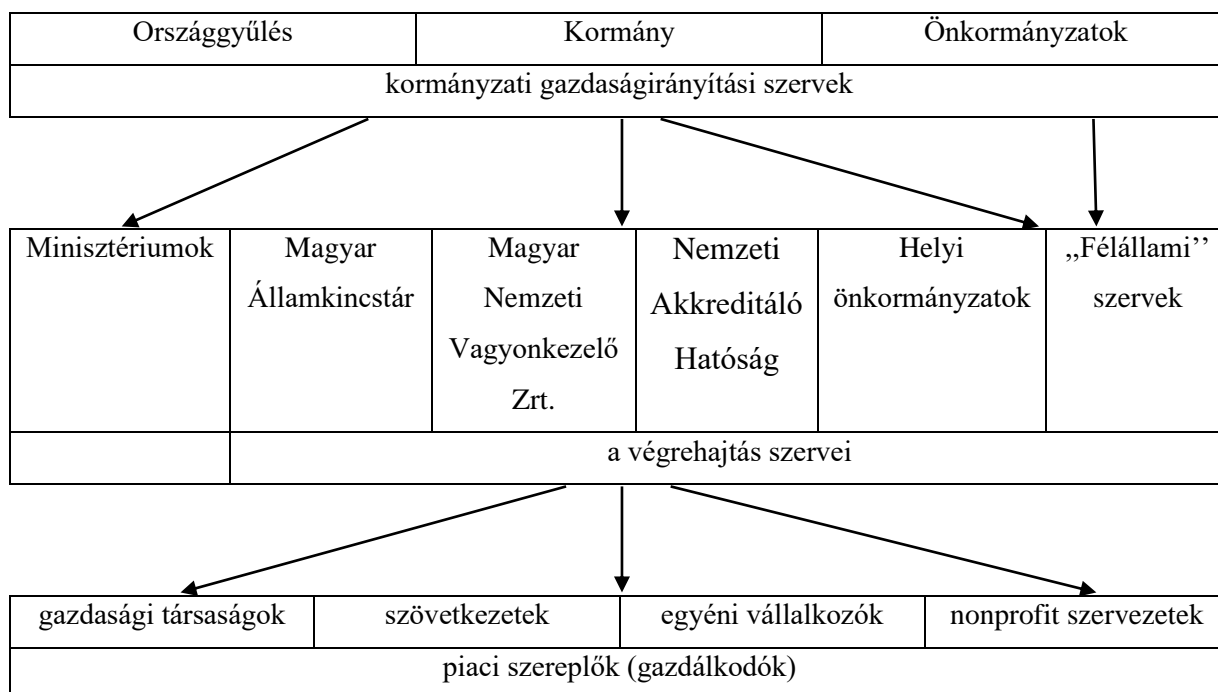
E szervek létrehozásának indoka és feladata azonban minden esetben azonos: meghatározott állami (törvényi, önkormányzati) aktussal jönnek létre, meghatározott és az alapító aktusban körülírt állami (közigazgatási) feladatot látnak el, magánjogi jogalanyként, alapvetően azért, mert rugalmasabban képesek ellátni a közfeladatot, továbbá esetleg lehetővé teszik a lakosság, illetve a magántőke bevonását a közfeladat ellátásába. A „félállami” szervek mellett a fejlett államok gyakran hoznak létre **magánjogi jogalanyokat, gazdasági társaságokat** is a közfeladat ellátására. E szervezetek részben vagy egészben állami tulajdonnal gazdálkodva vesznek részt a gazdasági életben, ugyanúgy, mint a magánszemélyek által létrehozott gazdasági társaságok, azonban – az állami felhatalmazás alapján – nem csupán gazdálkodnak, hanem gyakran egyfajta gazdaságsszervező, gazdaságirányító tevékenységet is kifejtenek. Ebben az értelemben tehát gazdaságigazgatási,-irányítási feladatot, közfeladatot látnak el. Ilyen szerv például Olaszországban az Olasz Elektromos Művek, vagy Ausztriában az Osztrák Vasút és az Osztrák Posta.

A fejlett államok gazdaságirányítási szervezeti rendszerét vizsgálva a következő három tendencia érdemel kiemelését:

- a) a közigazgatási szervek feladatának és tevékenységének súlypontja egyre inkább a gazdaságsszervezésre, és helyenként a gazdálkodásra tevődik át, így egyre nagyobb a „félállami” szervek szerepe,
- b) a társadalomban növekszik az érdekegyeztető, ún. „konzultatív” szervek száma, súlya és szerepe, különösen gazdasági téren, és e szervezetben a közigazgatás szinte kivétel nélkül képviselteti magát,
- c) a gazdaság sajátos önmozgása (elsősorban a globalizáció) gazdasági régiók kialakulását eredményezi, amelyeket az állam kénytelen követni szervezeti oldalról is, azaz kénytelen ehhez igazítani a hagyományos közigazgatási szervezeti struktúrákat (gazdasági regionalizmus).

1.2.3. A Magyarország gazdaságigazgatási szervezeti rendszere

A nemzetgazdaság igazgatásában, a fejlett államokhoz hasonlóan, Magyarországon is részt vesznek **az államhatalmi és a „félállami” szervek**, persze különböző módon és különböző eszközökkel. A nemzetgazdaság igazgatásának szervezeti struktúráját a következő ábrán szemléltetjük:



A) A kormányzati gazdaságirányítási szervek

Kormányzáson azt az irányító jellegű állami tevékenységet értjük, amelynek során a legfelsőbb népképviselői szerv részben közvetlenül, részben a végrehajtó hatalom központi szervei útján meghatározza a legfontosabb állami feladatokat, ezek végrehajtásának ütemét és módját, továbbá biztosítja a teljesítésükhöz szükséges szervezeti, személyi és dologi előfeltételeket. A kormányzás tehát a társadalom irányításának (igazgatásának) a legmagasabb szintjét jelenti, ezért a gazdasági élet vonatkozásában is meghatározó jelentőséggel rendelkezik, ezért jelölhetők az e feladatokat ellátó szervek „meghatározó szint”-nek.

A kormányzati gazdaságirányítás **az állam kormányzati tevékenységének gazdasági oldalát jelenti**, amelyben az Országgyűlés és a Kormány, valamint – az önkormányzati tulajdon önállósága miatt – a helyi önkormányzatok vesznek részt.

A) 1. Az Országgyűlés

A kormányzati gazdaságirányításban meghatározó szerepe természetesen az államhatalom legfőbb szervének, az Országgyűlésnek van, amely e szerepét mindenekelőtt azáltal látja el, hogy közhatalma alapján jogalkotó hatáskörével élve, törvényeket alkot:

- a) megalkotja a piacgazdaság működési kereteit kijelölő funkcionális törvényeket (verseny-, ár-, adó-, vám-, deviza- stb. törvény),
- b) meghatározza a gazdálkodás szervezeti kereteit (társasági törvény, szövetkezeti törvény, törvény az egyéni vállalkozásról)
- c) rendezi a gazdálkodó szervek külső és belső kapcsolatrendszerét (Polgári Törvénykönyv, a Munka Törvénykönyve),
- d) rögzíti az egyes nemzetgazdasági ágazatok feladatait, és szervezeti rendszerét (kereskedelmi, gáz- és villamosenergia-, atomenergia-, bánya-, föld- stb. törvény)
- e) elfogadja és törvénybe iktatja az államháztartás költségvetését, valamint az annak végrehajtása tárgyában készült kormánybeszámolót.

A közhatalom gyakorlása mellett az Országgyűlés tulajdonosként is érvényesíti akaratát a gazdasági életben, mégpedig közvetlen tulajdonosi tevékenység révén. Elsősorban azáltal, hogy évről évre megállapítja Magyarország központi költségvetését és ezzel dönt a megtermelt hazai össztermék meghatározott hányadának (40–50%-ának) központosításáról és elosztásáról, illetve törvényt alkot a költségvetés végrehajtásáról. Ezen túlmenően – a tulajdonosi jogok alapján – törvényben dönt a nemzeti vagyonról és az állami vagyonról. Az Országgyűlés ugyanakkor – a döntések mellett – ellenőrzi is a döntései végrehajtását, részben az Állami Számvevőszék útján, részben pedig a Kormány beszámoltatása révén.

A fentiekből kitűnik, hogy az Országgyűlés gazdaságirányítási funkciója – közhatalmi és tulajdonosi szempontból egyaránt – a stratégiai jellegű gazdaságpolitikai és gazdasági döntések meghozatalára, illetőleg a Kormány és az egész közigazgatás végrehajtó munkájának ellenőrzésére koncentrálódik. Az Országgyűlés döntései természetesen behatárolják a közigazgatási szervek gazdaságigazgatási tevékenységét, meghatározzák a szervek tevékenységének céljait, eszközeit és feltételeit is.

A) 2 A Kormány

A Kormány **gazdaságigazgatási tevékenysége sajátosan kettős arculatú**, mert egyrészt az Országgyűlés mellett részt vesz a kormányzati gazdaságirányításban (vagyis

„**meghatároz**”), másrésről pedig a közigazgatás csúcsszerveként ellátja a gazdasági élet legfontosabb központi szervező és végrehajtó feladatait (vagyis „**végrehajt**”). A kormányzati gazdaságirányításban egyaránt előfordulnak **elvi és operatív feladatok**.

Ez az oka annak, hogy nem lehetséges előre, taxatív módon megjelölni azt a kört, amelyben kormány szinten kell dönteni. Ezt rendszerint a gazdasági ügyek politikai, társadalmi és gazdasági jelentősége határozza meg, így túlnyomórészt mérlegelés kérdése az Országgyűlés és a Kormány között.

A Kormány gazdaságigazgatási tevékenységének alapvető területei a következők: az állami gazdaságpolitika és a **gazdasági jellegű törvények** (ideértve a központi költségvetésről szóló törvényt is) előkészítése, majd Országgyűlés elé terjesztése; a meghozott döntések végrehajtása (ideértve a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtását is); saját hatáskörben gazdaságpolitikai döntések meghozatala; a központi közigazgatási szervek (minisztériumok és kormányhivatalok) irányítása és tevékenységük összehangolása. A Kormány tehát a nemzetgazdasággal kapcsolatos kérdéseket a gazdaság egésze oldaláról közelíti meg és az Országgyűlés által megállapított keretek között mintegy vezérli a gazdaságot. E **vezérlő tevékenységet** – közhatalma alapján – elsősorban jogi normák alkotásával látja el, amelyek kiterjednek a gazdasági élet minden területére, de mindenkor törvényi kereteken belül. Kivételesen a Kormány **jogalkalmazó szervként** is jelen van a gazdasági életben (pl. engedélyezi külföldi biztosítótársaság magyarországi működését). Ugyanakkor a Kormány **mint tulajdonos** is igazgatja a nemzetgazdaságot, elsősorban a közvetlen tulajdonosi tevékenység révén. Az állam tulajdonosi minősége ugyanis gyakran a Kormány gazdaságigazgatási tevékenységében jelenik meg és ölt tárgyiasult formát. Erre utal például az a körülmény, hogy a Kormány – a költségvetési törvény adta keretek között – szabadon gazdálkodik a központosított pénzeszközökkel, azokat átcsoportosítja, zárolja, vagy felhasználja úgy, hogy a kitűzött gazdaságpolitikai célok megvalósulhassanak. Vagy: az állam tulajdonosi jogait gyakorolva dönt a Kormány az állami tulajdon lebontásának (privatizálásának) ütemezéséről és módozatairól; a gazdaságélénkítő programok beindításáról (például: Széchenyi-terv) stb. A Kormány kivételesen tulajdonosi igazgatási tevékenységet is végez. (Például: a Kormány alapította a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.-t.)

A) 3. A helyi önkormányzatok

A helyi önkormányzatok helyzete – a Kormányhoz hasonlóan, de más értelemben – szintén kettős. Ez döntően abból ered, hogy az **önkormányzatok saját tulajdonnal**

rendelkeznek, ami nem állami tulajdon, de nemzeti vagyon, és ezzel akár közvetlenül, akár közvetve – gazdasági társaság alapítása, vagy ilyenbe történő belépés révén – jelen vannak a gazdaságban, csakúgy, mint az állami tulajdonú, vagy a magántársaságok. Az önkormányzati tulajdon esetében (de csakis ott) az adott önkormányzat kormányzati gazdaságirányító feladatokat lát el: **tulajdonosként** tulajdonosi igazgatást és közvetlen tulajdonosi tevékenységet, **közhatalomként** pedig kivételesen jogalkotást, tipikusan jogalkalmazást végez. Bár utaltunk rá, de megismételjük: a nem önkormányzati tulajdon esetében az önkormányzatok kormányzati gazdaságirányító feladatának kérdése föl sem merül! Ugyanakkor – mint azt később látni fogjuk – az önkormányzatok nem csak kormányzati gazdaságirányítást, hanem végrehajtási jellegű tevékenységet is kifejtnek, és nem csupán a saját, hanem az állami tulajdon vonatkozásában is!

Az Országgyűlésnek, a Kormánynak és a helyi önkormányzatoknak a nemzetgazdaság igazgatásában betöltött szerepéhez képest **az összes többi szerv szerepe végrehajtó jellegű**, azaz elsődleges feladatuk az, hogy végrehajtsák a felsőbb szinten meghozott (gazdaságpolitikai) döntéseket. A végrehajtás szintjén találjuk a minisztériumokat, a Magyar Államkincstárt, a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.-t, a helyi önkormányzatokat és a „félállami” szerveket.

B) A végrehajtás szervei

Mielőtt konkrétan foglalkoznánk a végrehajtás szerveivel, szükségesnek ítéljük a rendszerváltás előtti és a jelenlegi tulajdoni struktúra bemutatását, mivel a végrehajtás szervezeti rendszere csak így mutatható be.

Az 1990 előtti tulajdoni struktúra a következő volt:

a) társadalmi tulajdon

- állami tulajdon
- szövetkezeti tulajdon

b) magántulajdon

A jelenlegi tulajdoni struktúra az alábbi:

a) nemzeti tulajdon

- állami (kincstári vagyon, üzleti vagyon)
- önkormányzati (törzsvagyon, üzleti vagyon)

b) magántulajdon

Alapvetően e tulajdonosi struktúrához igazodik a nemzetgazdaság igazgatásának végrehajtói szintjét képező szervezetrendszer, a következők szerint:

B) 1. A minisztériumok

A központi közigazgatás különös hatáskörű szerveinek, a minisztériumoknak a gazdasági élet igazgatásában betöltött szerepe (jelentősége) **összességében** csökkenő tendenciát mutat a rendszerváltást követően. Ennek magyarázata (és oka is) az, hogy a gazdasági élet szereplői között a rendszerváltás előtt szinte kizárólagos szerepet játszó állami vállalatoknak gazdasági társasággá történő átalakulása és az állami vagyon privatizálása következtében a minisztériumoknak lényegében megszűnt a korábban szinte kizárólagos lehetősége, hogy az állam tulajdonosi jogainak érvényesítőjeként jelen legyenek a gazdasági életben. Az állam tulajdonosi jogait tehát napjainkban a minisztériumok csak kivételesen gyakorolják: például a különböző állami pénzügyi alapok esetében. Ugyanakkor a minisztériumok közhatalmi jellegű tevékenysége továbbra is jelentős, a jogalkotás s a jogalkalmazás terén egyaránt.

A gazdaság világával közvetlenül érintett minisztériumok (az Agrár, a Pénzügy és az Innovációs és Technológiai Minisztérium), illetve az azokat vezető miniszterek gazdaságigazgatási (**gazdaságirányítási**) feladatainak körvonalazása során az Alaptörvény 18. cikkéből kell kiindulni. E szerint a miniszterelnök határozza meg a Kormány általános politikáját, így gazdaságpolitikáját is, a miniszter pedig ennek keretei között irányítja az államigazgatásnak a feladatkörébe tartozó ágazatait és az alárendelt szerveket.

A miniszterek e **feladatai** az alábbiak:

- a)* részvétel az állami (kormányzati) gazdaságpolitika kialakításában,
- b)* a Kormány gazdaságpolitikai-gazdasági döntéseinek végrehajtása,
- c)* az adott ágazat érdekeinek érvényesítése a kormányzati gazdaságpolitika keretein belül,
- d)* az adott ágazat kutatás-fejlesztési feladatainak szervezése és koordinálása,
- e)* az ágazathoz tartozó gazdasági tevékenység folyamatos vizsgálata, elemzése, fejlesztési koncepciók kidolgozása,
- f)* az ágazati információs rendszer kialakítása és eredményes működtetése,
- g)* döntés a minisztériumhoz telepített elkülönített állami pénzalapok felhasználásáról,
- h)* nemzetközi kapcsolatok kialakítása és fejlesztése, ideértve az Európai Unióban, illetve az Európai Unió Tanácsában érvényesítendő magyar nemzeti érdekeket is.

B) 2. A Magyar Államkincstár

A kincstár fogalmát illetően különbséget kell tennünk annak magánjogi és közjogi értelmezése, illetve értelme között. **Magánjogi értelemben** a kincstár az állam polgári jogi jogalanyiségát jelenti. Azt, hogy az állam, illetve az államkincstár (**fiscus**) mellérendeltségi pozícióban áll(hat) a polgári jogi jogviszonyokban. Ebben az értelemben az állam elveszíti közhatalmát, illetve lemond arról, éppen azért, hogy a polgári jog „közönséges” alanya legyen. Ily módon a kincstár esetében élesen elválik a domínium és az impérium, azaz az állami tulajdonjogi és az állami főhatalom. Történetileg erre csak XVIII. és XIX. századi Európában került sor, amikor különbséget tettek az uralkodó magánvagyonra és az állami vagyon között, majd az állami vagyont – a megerősödő polgárság küzdelmének eredményeként – azonos elbírálás alá vonták más (magán)vagyonokkal.

Közjogi értelemben kincstárnak nevezzük az állami vagyon működtetéséért felelős szervek egész rendszerét és az általuk kezelt állami vagyont. Szűkebb értelemben azonban a kincstár nem jelent mást, mint a Magyar Államkincstárt. A vonatkozó jogszabályok szerint ugyanis a Kormány kincstárként a Magyar Államkincstárt jelöli ki. A Kincstár önállóan gazdálkodó, az előirányzatai felett teljes jogkörrel rendelkező központi költségvetési szerv. Jogállását tekintve központi hivatal, melyet az államháztartásért felelős miniszter irányít és elnök vezet. Az elnök munkáját elnökhelyettesek segítik, akiket az elnök javaslatára a miniszter nevez ki és ment fel. Az Államkincstár a feladatait központi és területi szervei útján látja el. A hazai államháztartás egyes alrendszerei – vagyis a központi és az önkormányzati alrendszerek – **költségvetése végrehajtásának pénzügyi lebonyolításával és finanszírozásával összefüggő feladatokat** a Kincstár (és az Államadósság Kezelő Központ Zrt.) látja el. Ezen túlmenően a Kincstár a központi költségvetés terhére, annak forrásaiból **likviditási hitelt nyújthat** (pl. a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.-nek, valamint a helyi önkormányzatoknak), továbbá ellátja a **központosított illetményszámfejtés**, valamint az ehhez kapcsolódó **adó- és járulékszámolás** feladatait. Lényeges feladata a kincstárnak a költségvetési szervekről, a helyi önkormányzatokról, a nemzetiségi önkormányzatokról és ezek társulásairól **nyilvános és közhiteles törzskönyvi nyilvántartást** vezetni.

B) 3. A Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.

A rendszerváltozástól eltelt több mint két évtized alatt az állami tulajdon lebontása gyakorlatilag megtörtént, az intézményes és tömeges privatizáció korszaka lezárult Magyarországon. Megteremtődtek tehát a feltételei annak, hogy kidolgozásra kerüljön az

állami vagyonnal való gazdálkodás új, tartós törvényi szabályozása, és kialakításra kerüljön az állami vagyongazdálkodás egységes szervezeti és működési rendszere. Ilyen háttér mellett alkotta meg az Országgyűlés az állami vagyonnról szóló 2007. évi CVI. törvényt. Ebben deklarálja az elérni kívánt általános célt, vagyis azt, hogy javuljon az állami vagyonnal való gazdálkodás átláthatósága, hatékonysága, továbbá megteremtődjenek a feltételei a jelenleginél hatékonyabb és költségtakarékosabb megoldások alkalmazásának.

A törvény elvi éllel mondja ki, hogy **az állami vagyon felett a Magyar Államot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter** (a továbbiakban: miniszter) **gyakorolja**, aki e feladatát a **Magyar NemzetiVagyonkezelő Zrt.** (a továbbiakban: MNV Zrt.), valamint a **Magyar Fejlesztési Bank útján** látja el. Ezen elvet juttatják érvényre a törvénynek az állami vagyon hasznosítására, az állami tulajdonú gazdasági társaságok alapítására, továbbá az állami tulajdonszerzésre vonatkozó előírásai.

Rendeltetésétől függően az állami vagyon kincstári vagyon vagy üzleti vagyon lehet. Kincstári vagyon a kizárólagos állami tulajdonba tartozó vagyon, a korlátozottan forgalomképes állami vagyon, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon. Ezeket a vagyontípusokat a nemzeti vagyonnról szóló 2011. évi CXCVI.törvény tételesen felsorolja. E szerint például kizárólagos állami tulajdonban vannak a föld méhének kincsei, a felszín alatti vizek, a felszín alatti vizek természetes víztartó képződményei, a folyóvizek és természetes tavak, valamint ezek medre stb. Az állami üzleti vagyon mindaz az állami vagyon, amely nem tartozik a kincstári vagyon körébe. Ennek rendeltetése az, hogy a magántulajdonnal versenyezve vegyen részt a gazdasági életben és termeljen profitot az állam javára.

Feladatkörében az MNV Zrt. előkészíti és végrehajtja a miniszter állami vagyonnal kapcsolatos döntéseit, nyilvántartást vezet az állami vagyonnról, a miniszter tulajdonosi joggyakorlása alá tartozó állami vagyont közvetlenül vagy polgári jogi szerződések útján hasznosítja, rendszeresen ellenőrzi a vele szerződéses jogviszonyban lévő személyek és szervezetek állami vagyonnal való gazdálkodását, képviseli a Magyar Államot az állami vagyonnal kapcsolatos polgári jogi jogviszonyokban. Az MNV Zrt. a Magyar Állam által alapított egyszemélyes részvénytársaság, amelynek részvénye forgalomképtelen. Nem alakulhat át, nem válhat szét, és nem egyesülhet más társasággal. Megszűnéséről az Országgyűlés törvényben rendelkezhet. Alapítására és működésére – ha a törvény eltérően nem rendelkezik – a polgári törvénykönyv szabályait kell alkalmazni.

Az MNV Zrt. tevékenységét az Állami Számvevőszék évente ellenőrzi. Az állami vagyont az MNV Zrt. maga kezeli, illetve szerződés – így különösen bérlet, haszonbérlet, szerződésen alapuló haszonélvezet, vagyonkezelés, megbízás – alapján költségvetési szervnek, természetes vagy jogi személynek, illetőleg jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságnak hasznosításra átengedi. A hasznosításra kötött szerződések elsődleges célja az állami vagyon hatékony működtetése, állagának védelme, értékének megőrzése, illetve gyarapítása, az állami és közfeladatok ellátásának elősegítése.

B) 4. Nemzeti Akkreditáló Hatóság (NAH)

A **Nemzeti Akkreditáló Hatóság (NAH)** az akkreditációs tevékenységért felelős magyarországi hivatal. Az akkreditálás annak hivatalos elismerése független harmadik fél által, hogy egy szervezet, természetes személy alkalmas bizonyos tevékenységek (vizsgálat, kalibrálás, mintavétel, tanúsítás, ellenőrzés stb.) meghatározott követelmények szerinti elvégzésére. Az akkreditálás célja az egységes európai elvekre épülő akkreditálási rendszerekben elismerést nyert szervezetek iránti bizalom növelése, a vizsgálati, tanúsítási és ellenőrzési tevékenység megbízhatóságának emelése, a vizsgálati eredmények és tanúsítványok kölcsönös nemzetközi elfogadásának elősegítése, megteremtve ezáltal az ismételt vizsgálatok kiküszöbölését és a kereskedelem műszaki akadályainak elhárítását. A NAH az iparügyekért felelős miniszter irányítása alá tartozó, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv. A Nemzeti Akkreditáló Testülettől 2016. január 1-től vette át ezen feladatait.

B) 5. A helyi önkormányzatok

A helyi önkormányzatok az önkormányzati tulajdon létéből következően, kétségkívül, kormányzati gazdaságirányítási feladatokat látnak el. Ugyanakkor azonban az is igaz, hogy „elszenvedik” az Országgyűlés és a Kormány ilyen irányú tevékenysége következményeit is, hiszen e szervek közhatalmi eszközeinek hatása rájuk szintén kiterjed. Erre tekintettel helyeztük el a helyi önkormányzatokat itt, a végrehajtás szervei között is, azzal, hogy a korábban bemutatott tulajdonosi és közhatalmi szerepüket itt nem ismétljük meg.

Felhívjuk azonban a figyelmet arra, hogy a helyi önkormányzatok e végrehajtói szinten betöltött szerepe a tulajdonosi szerepkörtől annyiban eltér, hogy az e szerepben kifejtett **közhatalmi tevékenységük (jogalkotás és jogalkalmazás) nem csupán az önkormányzati, hanem az állami és a magántulajdonra is kiterjed.** A helyi önkormányzatok gazdaságigazgatási szerepével kapcsolatban végezetül utalni kell arra is,

hogy napjainkban jelentősen megnőtt azon **megállapodások** jelentősége, amelyet a helyi önkormányzatok és a magántulajdonú gazdasági társaságok kötnek a polgári jog szabályai szerint (tehát nem alá-fölé, hanem mellérendeltségi viszonyban), közösen megvalósítandó társadalmi-gazdasági célok elérésére: ipartelepítés, szolgáltatások biztosítása, esetleg közüzemi feladatok ellátása.

B) 6. A „félállami” szervek

A rendszerváltást követően Magyarországon – a fejlett államokhoz hasonlóan – szintén megjelentek az állam (önkormányzat) által létrehozott olyan szervek, amelyek bár közfeladatot látnak el, mégsem közjogi, hanem magánjogi jogalanyoknak minősülnek. Erre tekintettel nevezhetők „félállami” szerveknek. A „félállami” szervek Magyarországon már 1945 előtt is működtek, jelentőségük azonban csekély volt. A szocialista társadalmi berendezkedés ideológiájával viszont létezésük nem volt összeegyeztethető, ezért 1950 és 1990 között ilyen típusú szervek hazánkban gyakorlatilag nem működtek.

A rendszerváltást követően létrehozásuk és szerepük növekedésének okai megegyeznek a fejlett államok esetében már bemutatott okokkal. Nevezetesen: a megnövekedett állami feladatokat a hagyományos állami és közigazgatási struktúra már nem képes megfelelő hatékonysággal ellátni, ezért ezek egy részét a jogalkotó magánjogi jogalanyokra bízta, amelyek az állami bürokrácia merev és erősen szabályozott működésével szemben sokkal rugalmasabban és eredményesebben képesek ellátni feladataikat. Ráadásul e szervezetek révén a lakosság és a magántőke is jobban bevonható a közfeladatok ellátásába. A nemzetgazdaság igazgatása szempontjából legjelentősebb „félállami” szervek napjainkban a köztestületek és a közalapítványok. A **köztestület** önkormányzattal és nyilvántartott tagsággal rendelkező olyan jogi személy, amelynek létrehozását törvény rendeli el, meghatározott állami feladat ellátására. A témánk szempontjából legfontosabb köztestületek a **gazdasági kamarák** és a **Magyar Szabványügyi Testület**.

A gazdasági kamarákról szóló 1999. évi CXXI. törvény preambuluma világosan fogalmaz, amikor rögzíti: az állam gazdasági szerepvállalásának csökkentéséhez szükség van a gazdasággal összefüggő közfeladatok egy részének az érintettek öngazgatása útján történő ellátására. A magyar nemzetgazdaság piacgazdasággá történő átalakulásának egyik előfeltétele éppen az, hogy a gazdaság szereplői által alakított, önkormányzattal rendelkező, az állami igazgatás szereplőitől elkülönülten működő olyan szervezetek jöjjenek létre, amelyek törvényi felhatalmazással végzik a gazdaság fejlesztésével és támogatásával

kapcsolatos tevékenységüket. A gazdasági kamarák feladata az, hogy önkormányzaton alapuló működésükkel előmozdítsák a gazdaság fejlődését és szerveződését, az üzleti forgalom biztonságát és a piaci magatartás tisztességét, a gazdasági tevékenységet folytatók tevékenységének általános, együttes érdekeinek érvényesülését, valamint ellássák a gazdaság működésével összefüggő azokat a közigazgatási feladatokat, amelyeket törvény a feladatkörükbe utal. A gazdasági kamaráknak két típusát különbözteti meg a törvény: a kereskedelmi és az iparkamarát. E szervek területi alapon (a megyékben, a megyei jogú városokban és a fővárosban), valamint országosan szerveződnek. Tevékenységük tekintetében törvényességi felügyeletet a Kormány által kijelölt miniszter látja el.

A gazdasági kamarák mellett a Magyar Szabványügyi Testülettel a későbbiekben foglalkozunk részletesen, mert didaktikailag ezt a kérdést ott célszerű tárgyalni.

A **közalapítvány** nem más, mint az Országgyűlés, a Kormány, vagy a helyi önkormányzat képviselő-testülete által létrehozott olyan alapítvány, amelynek feladata az alapító által meghatározott közfeladat ellátása. Közfeladatnak minősül az olyan állami vagy önkormányzati feladat, amelynek ellátásáról – jogszabályi előírás alapján – az államnak vagy a helyi önkormányzatnak kell gondoskodnia (közutak fenntartása, közvilágítás biztosítása, ivóvízzel való ellátás stb.). A közalapítvány – ha törvény eltérően nem rendelkezik – nyílt, azaz ahhoz bárki korlátozás nélkül csatlakozhat, ha elfogadja az alapító okiratban rögzített alapítványi célokat. Természetesen a közalapítványoknak sem megyei, sem országos szerveződése nincs, szemben a gazdasági kamarákkal. A „félállami” szervek kapcsán végezetül arra utalunk, hogy e szervektől élesen el kell határolni a gazdasági élettel kapcsolatban álló különféle, **önkéntes alapon történő szerveződések**et, amelyeknek jogszabály ugyan nem biztosít kifejezetten érdemi beleszólási lehetőséget a gazdaság igazgatásába, ténylegesen azonban mégis hatalmi tényezők e vonatkozásban. Gondolunk itt elsősorban a különböző egyesületekre (Gépipari Tudományos Egyesület, Magyar Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Egyesület stb.), valamint szövetségekre (Gyáriparosok Országos Szövetsége, Ipartestületek Országos Szövetsége stb.).

1.3. A közigazgatás és a nemzetgazdaság igazgatásának kapcsolatrendszer

A közigazgatás és a nemzetgazdaság igazgatásának rendkívül összetett és bonyolult kapcsolatrendszerét – az előző fejezethez hasonlóan – szintén két aspektusból indokolt megvizsgálni: a fejlett államok és Magyarország szempontjából.

1.3.1. A közigazgatás és a nemzetgazdaság igazgatása a fejlett államokban

A XX. század első felében, főként az 1929–33. évi nagy gazdasági világválság hatására, a fejlett államokban jelentősen megerősödött az állam gazdasági szerepe. Ennek egyik eszköze és módszere az **államosítás** volt. Az államosítás – vagyis a különböző vállalatok és bankok vagyonának állami tulajdonba vétele – mint a gazdasági problémák megoldásának egyik eszköze, a II. világháború után is fennmaradt, sőt mint tendencia, fel is erősödött. Ily módon az addig egységes, a magántulajdonra épülő nemzetgazdaságok két szektorra, a közületi és a magánszektorra bomlottak. Azáltal, hogy az állam tulajdonosi mivolta kiterjedtebbé vált, az a helyzet állt elő, hogy az állam már nem csupán közhatalomként lett (és van napjainkban is) jelen a gazdaságban, hanem tulajdonosként is, tehát közvetlenül, vagy közvetve, maga is termelővé és szolgáltatóvá vált. A termelési eszközök állami tulajdonba vételének okai igen szerteágazóak, és államonként eltérőek voltak. Angliában például az ún. alapipart – az energiatermelést, a szén- és acélipart, valamint a közlekedést – államosították, arra hivatkozással, hogy ez az alapja a nemzet egésze létezésének. Franciaországban már a II. világháború előtt is államosították a fegyvergyártást, 1945–1947 között pedig az energiatermelést és a bankokat. Németországban az államosítás alapvető indoka és oka a háború által okozott károk felszámolása volt. A szociális jogállam és a jóléti állam jelenkori eszméje azt vallja, hogy az állami tulajdon fenntartása továbbra is rendkívül fontos követelmény, mert az állampolgárok szociális biztonsága, életszínvonala és a társadalmi béke csakis ily módon biztosítható.

A közületi szektor államonkénti nagyságrendje, aránya a nemzetgazdaság egészéhez képest igen nehezen mérhető, illetve nehezen vethető össze, egységes definíciók és szempontok hiányában.

Össességében azonban az mondható el, hogy a fejlett államok többségében az alapiparban és a bankhálózatban jellemző az állami, vagy közületi tulajdon, amely a GDP előállításában, azaz hatóerejében kb. 30–35%-ot képvisel a nemzetgazdaság egészéhez viszonyítva. Az Egyesült Államokban ez a nagyságrend kisebb, 20–25% körül alakul. A közületi szektor tagozódása természetesen országonként más és más. Angliában például uralkodó forma a köztestület, de az állami tulajdonnak kereskedelmi-társasági formában való megjelenésére is van példa. Ausztriában az állami tulajdon tipikus megjelenési formája a szövetségi üzem, emellett azonban az állami vagyon megjelenik kereskedelmi társaságokban is. Németországban tulajdonjog szerint háromféle formában (szövetségi,

tagállami, és önkormányzati formában) működik a köztulajdon, de nem ritka annak kereskedelmi társaságként való megjelenése sem. A fejlett államok gyakorlatának elemzése azt mutatja, hogy a közigazgatási szerveknek a **nemzetgazdaság igazgatása során alkalmazásra kerülő eszközei** három csoportba sorolhatók:

- a) tulajdonosi eszközök,
- b) közhatalmi eszközök, valamint
- c) egyéb eszközök.

A tulajdonosi eszközök, de csak a közszektor területén.

A közigazgatási szervek tulajdonosi eszközei – a korábban ismertetetteknek megfelelően – két csoportba oszthatók: egyrészt tulajdonosi igazgatási eszközökre (pl. gazdasági társaság alapítása és megszüntetése, a vezető kinevezése), másrészt pedig közvetlen tulajdonosi tevékenység végzésében megnyilvánuló eszközökre (pl. szubvenciók biztosítása, privatizáció, reprivatizáció).

A közhatalmi eszközök a nemzetgazdaság egészében.

A közhatalmi eszközök szintén a korábban ismertetettek szerinti két csoportra oszthatók: egyrészt a jogalkotásra, másrészt pedig a jogalkalmazásra. A jogalkotáson belül igen jelentős a közigazgatási szervek törvény-előkészítő szerepe, ami azt jelenti, hogy a törvényhozó szerv elé a gazdasági jellegű törvényeket rendszerint a kormány terjeszti be. A közigazgatási szervek jogszabályai elsősorban a piacra való bejutás és a piaci működés feltételeinek megállapításával kapcsolatosak. Jogalkalmazó tevékenységük pedig a gazdasági élet vonatkozásában elsősorban a hatósági jogalkalmazásban ölt testet.

Egyéb eszközök a nemzetgazdaság egészében: a **közmegegyezésre törekvés**.

Az „egyéb eszközök” körében a közmegegyezésre való törekvést emeljük ki a közigazgatási szervek rendelkezésére álló eszközök közül. A közmegegyezésre való törekvés a fejlett államok közigazgatási szerveinek alapvető jellemzője. Azt jelenti, hogy a közigazgatási szervek – mint az állam szervei – mindenkor törekszenek a közjó maximális szolgálatára, s ennek keretében arra, hogy állandó és élő kapcsolatot, párbeszédet építsenek ki, majd tartsanak fenn a társadalommal, illetve annak a legfontosabb reprezentánsaival: az érdekvédelmi–érdek-képviselői szervekkel, az egyházakkal, továbbá a civil szervezetekkel. Az élő kapcsolat teszi lehetővé a társadalmi, gazdasági, szociális feszültségek felszínre kerülését és azok békés eszközökkel való megoldását, végeredményben a társadalmi békét. Ehhez a közigazgatási szervek jogi lehetőséget, anyagi eszközöket és infrastruktúrát is biztosítanak.

1.3.2. A közigazgatás és a nemzetgazdaság igazgatása Magyarországon

E pontban két kérdéskört vizsgálunk. Először arra a kérdésre keresünk választ, hogy milyen szerepet játszanak a közigazgatási szervek a nemzetgazdaság igazgatásában és melyek az ez irányú feladataik, majd arra, hogy milyen eszközökkel rendelkeznek e téren.

1.3.2.1. *A hazai közigazgatási szervek szerepe és feladatai a nemzetgazdaság igazgatásában*

A közigazgatási szervek gazdaságigazgatási szerepe az elmúlt években, de még napjainkban is jelentős átalakuláson ment, illetve megy keresztül, a társadalmi-gazdasági rendszer megváltozásának, a 2008-ban kirobbant pénzügyi-gazdasági válság, illetve a koronavírus okozta újabb gazdasági „vészhelyzet” eredményeként. A szocialista társadalmi rend keretei között **a közigazgatási szervek tulajdonosi mivolta volt a meghatározó** a nemzetgazdaság igazgatásában, hiszen a termelési eszközök döntő hányadával rendelkező állami vállalatok közvetlenül a közigazgatási szervek, a minisztériumok és a tanácsok irányítása alatt működtek. Az 1980-as évek végén a közigazgatás és az állami vállalatok közötti kötöttségek oldódtak: megjelentek az önkormányzó állami vállalatok, a közigazgatás felügyeletét felváltotta a cégbíróság törvényességi felügyelete stb., de igazi változást csakis a tulajdonviszonyok megváltozása, az állami tulajdonnak magántulajdonná történő transzformálása jelentett. Ezért volt fontos lépés a rendszerváltás, és az a privatizáció, amelyet a kiskereskedelmi, a vendéglátó-ipari és fogyasztási szolgáltató tevékenységet végző állami vállalatok vagyonának privatizálásáról (értékesítéséről, hasznosításáról) szóló 1990. évi LXXIV. törvény nyitott meg a kiskereskedelmi és vendéglátó-ipari tevékenységet végző állami vállalatok vagyonának privatizálásával. Nem vitás tehát, hogy a közigazgatási szervek szerepe – az utóbbi két évtizedben – jelentősen átalakult. Az állami tulajdon „elolvadása” miatt tulajdonosi jelentőségük **csökkenő tendenciát** mutat, amit bizonyos mértékig tompított az önkormányzati tulajdon megjelenése és térhódítása. Ugyanakkor a közigazgatási szervek közhatalmi (jogalkotói és jogalkalmazói) jelentősége is megváltozott, hiszen jogalkotói szerepük csökkent, jogalkalmazói szerepük azonban növekedett!

Összességében az állapítható meg, hogy hazánkban a közigazgatási szervek szerepe és jelentősége csökkent, mert az állam az elmúlt években fokozatosan kivonult a gazdaságból és – a szociális jogállam, valamint a piacgazdaság elvének érvényesülése érdekében – átadta a helyét a magántulajdonnak, illetve a piaci törvényszerűségek szabadérvényesülésének. E tendenciában némi változást hozott a 2010 utáni „erősebb állam” filozófiára építő

kormánypolitika azon törekvése, amely a korábban privatizált stratégiai jelentőségű vállalatok (víz, gáz, elektromos energia) ismételt állami tulajdonba vonására irányult és irányul.

A **közigazgatási szervek gazdaságigazgatási feladatai jelenleg** a következők szerint foglalhatók össze:

- a) az állami gazdaságpolitika kidolgozása és Országgyűlés elé terjesztése, majd végrehajtása, b) az Országgyűlés gazdasággal kapcsolatos törvényeinek előkészítése és végrehajtása (pl. ártörvény, versenytörvény, költségvetési törvény stb.),
- c) piac- és versenyfelügyelet, azaz a piaci folyamatok figyelemmel kísérése, és szükség esetén beavatkozás az egyensúly helyreállításába (pl. a Magyar Nemzeti Bank (a korábbi Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletétől (PSZÁF) átvett jogkörökben, Gazdasági Versenyhivatal),
- d) az ágazati gazdaságpolitika (ipar-, kereskedelem-, közlekedés-, mezőgazdaság- stb. politika) kialakítása és érvényesítése a miniszterelnök, illetve a Kormány által körülhatárolt gazdaságpolitika keretein belül és azzal összhangban,
- e) a külkereskedelmi tevékenység szervezése, koordinálása, s szűk körben engedélyezése,
- f) a gazdaság működési feltételeinek biztosítása az emberi erőforrások terén (pl. a kutatás, a szakemberképzés, a munkanélküliség kezelése stb. révén),
- g) az állam és az önkormányzatok tulajdonosi jogainak gyakorlása,
- h) a nemzeti érdekek érvényesítése az Európai Unió Tanácsának ülésein.

1.3.2.2. A közigazgatási szervek eszközei a nemzetgazdaság igazgatásában

A közigazgatási szervek gazdaság igazgatási eszközeit – az eszközök kötőereje alapján – két nagy csoportba sorolhatjuk: az egyik a jogi eszközök, a másik a nem jogi eszközök csoportja. A **jogi eszközök** (jogszabályok) figyelembevételére és érvényesítésére kötelező. Ezek gazdasági életre vonatkozó sajátossága az, hogy társadalmi rendeltetésük a gazdasági élet kereteinek, a gazdálkodók egymás közötti viszonyainak, valamint a piaci szereplők államhoz fűződő viszonyának a szabályozása.

Ezzel szemben a **nem jogi eszközök** figyelembevételére (alkalmazása) eleve nem kötelező. Rendeltetésük az, hogy tájékoztató, tanácsadó, ösztönző és egyéb nem jogi ráhatás segítségével, valamilyen módon orientálják a piaci szereplőket, illetve azok vezetőit az

állami gazdaságpolitikai kormányzati gazdaságirányító célok elérése érdekében (pl. exporttámogatás, állami felvásárlás stb. útján).

Másik aspektusból – tehát a beavatkozás lehetőségét megalapozó okok szempontjából – a **közigazgatási szervek eszközeit** a nemzetgazdaság igazgatásában három csoportba sorolhatjuk, mint arra a korábbiakban, a fejlett államok kapcsán már utaltunk: közhatalmi eszközök, tulajdonosi eszközök, valamint egyéb eszközök. A továbbiakban e három eszközcsoportot tekintjük át Magyarország vonatkozásában, a következők kiemelésével:

A) A közigazgatási szervek közhatalmi eszközei

A közigazgatási szerveknek, mint láttuk, közhatalmi eszközként **a jogalkotás és a jogalkalmazás** áll rendelkezésükre a nemzetgazdaság igazgatása tekintetében. A **közigazgatási szervek jogalkotó tevékenységét** egészében az jellemzi, hogy jogszabályaik (a rendeletek) végrehajtási jellegűek, vagyis valamilyen magasabb szintű jogszabály (rendszerint törvény) realizálására irányulnak. A közigazgatási szervek gazdasági vonatkozású jogszabályai esetén is ez a helyzet, így rendkívül nehéz, és didaktikai okok miatt nem is célszerű elszakítani az általuk kibocsátott jogszabályokat azon törvényektől, amelyekben maguk is alapszanak. Mindezek miatt a továbbiakban mondanivalónk nem szűkül le a közigazgatási szervek gazdasági élettel kapcsolatos rendeleteire, hanem az ilyen tárgyú törvényekre is kiterjed. Ilyen értelemben az egész jogalkotásunk helyét és szerepét mutatjuk be – igaz, meglehetősen vázlatosan – a gazdasági élet vonatkozásában.

A nemzetgazdaság egészére vonatkozó jogszabályokat három nagy csoportba sorolhatjuk:

- a) azon jogszabályok, amelyek megvonják a gazdálkodás kereteit, és ezen belül biztosítják a piaci viszonyok érvényesülését, a szabad és tisztességes gazdasági versenyt (pl. törvény a gazdasági verseny tárgyában),
- b) azon jogszabályok, amelyek orientálják a piaci szereplőket az állami gazdaságpolitikai célok megvalósítása érdekében, tehát nem közvetlenül érvényesülnek a piaci szereplők vonatkozásában. Ezeket nevezzük gazdasági szabályozóknak, mint például a kamat-, a vám-, és az árfolyam-politika, államitámogatás-politika stb.,
- c) azon jogszabályok, amelyek valamilyen módon korlátozzák a gazdasági élet résztvevőinek körét (személyi, szervezeti korlát), a piacon forgalmazható tárgyak körét és mennyiségét (tárgyi és mennyiségi korlát), meghatározzák a termék vagy szolgáltatás árát (árkorlát), meghatározzák a termék műszaki paramétereit (műszaki

korlát), vagy egyéb módon beavatkozást jelentenek a szabad versenybe (pl. törvény az egyéni vállalkozásról, törvény a gazdasági társaságokról, törvény az árakról stb.).

[E korlátozó jogszabályoknak, illetve jogintézményeknek csupán egy része sorolható a közigazgatási jogi szabályozás körébe, míg más részük a pénzügyi jog, vagy a polgári jog részét képezi. A c) pontban foglaltak keretében, a nemzetgazdaság igazgatásának általános jellemzői szempontjából az árszabályozást, a szabványosítást és az egyéni vállalkozás kérdéskörét emeljük ki.]

A) 1. Az árszabályozás

Egy adott termék árát, vagy szolgáltatás díját a szerződő felek szabadon határozhatják meg, illetve – másik oldalról – a piac, a „láthatatlan kéz” önmaga alakítja ki. Ez a piacgazdaság alapvető követelménye, ami hazánkban is érvényesül. Ugyanakkor azonban a vonatkozó jogszabály feljogosítja az árhatóságot arra, hogy kivételesen közvetlenül is beavatkozzon az árviszonyokba. Teheti ezt oly módon, hogy a törvényalkotó bizonyos termékek árát hatósági árformába sorolja, aminek következtében az árat nem a piac, hanem az árhatóság állapítja meg. Ebből következik, hogy egy adott termék ára, vagy szolgáltatás díja hatósági vagy szabad árformába tartozhat.

A **hatósági ár** azt jelenti, hogy a törvény mellékletében megjelölt termék és szolgáltatás **árát az ugyancsak ott megjelölt miniszter vagy önkormányzat (mint árhatóság) állapítja meg jogszabályban** (legmagasabb, vagy legalacsonyabb árként). A legmagasabb ártól eltérni csak lefelé, míg a legalacsonyabb ártól eltérni csak felfelé lehet. Ha az árat a miniszter állapítja meg, vagy a központi költségvetés támogatja, akkor az árat az államháztartásért felelős miniszterrel egyetértésben kell megállapítani. Amely termék árát, vagy szolgáltatás díját nem sorolta hatósági árformába a jogalkotó, az szabadárú, tehát a szerződő felek az árat elvileg szabadon állapítják meg.

A vonatkozó általános, keretjellegű szabályozás azonban az ilyen termék árának, illetve szolgáltatás díjának képzésénél is korlátokat emel, a következők szerint:

- a) a felek kötelesek együttműködni, és egymás méltányos érdekeit figyelembe venni, továbbá kötelesek betartani a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) rendelkezéseit, b) a Kormány – jogszabályban – bejelentési kötelezettséget írhat elő a termék árának tervezett emelése előtt, ha a termék előállítója a piacon gazdasági erőfölényben van,
- c) a Kormány jogosult legfeljebb hat hónapra rendelkezni a nem hatósági árak körében is a gazdaság egészét, vagy jelentős részét érintő és az árak alakulására jelentősen

kiható adózási, pénzügyi vagy egyéb szabályozási eszköz megváltoztatása esetén (ármoratórium).

A) 2. A szabványosítás

A szabvány előírásával az állam célja az, hogy a gazdálkodók meghatározott műszaki paramétereknek megfelelő termékeket állítsanak elő és hozzanak forgalomba, az élet és egészség, a környezet védelme, a hazai termékek nemzetközi elismertségének elérése, és egyéb célok elérése érdekében. E célok megvalósulásának biztosítására az Országgyűlés megalkotta a nemzeti szabványosításról szóló 1995. évi XXVIII. törvényt. A törvény – többek között – meghatározza a szabvány, a szabványosítás és a nemzeti szabvány fogalmát, a nemzeti szabványosítás alapelveit és szervezeti kereteit, továbbá annak kapcsolatrendszerét.

A **szabvány** valamely államilag elismert (ún. akkreditált) szervezet által alkotott olyan műszaki dokumentum, amely valamilyen tevékenységre, vagy annak eredményére vonatkozik, és olyan általános, ismételten alkalmazható szabályokat (útmutatókat) tartalmaz, amelyek alkalmazásával a rendező hatás az adott feltételek között a legkedvezőbb. A szabványosítás olyan tevékenység, amely általános és ismételten alkalmazható (műszaki) megoldásokat ad fennálló, vagy várható problémákra azzal a céllal, hogy a rendező hatás az adott feltételek mellett a legkedvezőbb legyen. A **nemzeti szabvány** olyan szabvány, amelyet Magyarország szabványügyi szervezete – a Magyar Szabványügyi Testület – alkotott meg, vagy fogadott el és tett a nyilvánosság számára hozzáférhetővé. A nemzeti szabványt nemzeti szabványjellel kell ellátni, amely nem más, mint „MSZ” (Magyar Szabvány). A nemzeti szabvány alkalmazása önkéntes, kivéve, ha jogszabály kötelezően alkalmazandónak nyilvánítja az adott szabványt. Ilyen jogszabályt rendszerint az ágazati miniszterek alkotnak.

A Magyar Szabványügyi Testület (MSZT) köztestületként, kizárólagos jogkörrel látja el a nemzeti szabványosítással összefüggő közfeladatokat. A Testületnek tagja lehet bármely jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, amely az Alapszabályt magára nézve kötelezőnek ismeri el, és támogatni kívánja a nemzeti szabványosítás célkitűzéseit. Az MSZT szervei a következők: közgyűlés, Szabványügyi Tanács, nemzeti szabványosító műszaki bizottságok, pénzügyi ellenőrző bizottság, ügyintéző szervezet. Az MSZT feletti törvényességi felügyeletet a nemzetgazdasági miniszter látja el.

Az Európai Unióhoz való csatlakozásunknak egyik lényeges előfeltétele az volt, hogy a hazánkban előállított termékek, és az itt igénybe vehető szolgáltatások legyenek adekvátak

az Unió szabványaival, illetve a nemzetközi szabványokkal. Az európai szabvány olyan szabvány, amelyet valamely európai szabványügyi szervezet fogadott el és tett a közönség számára hozzáférhetővé. Az európai szabványosítási tevékenységben teljes joggal kizárólag az Európai Unióhoz, és az Európai Szabadkereskedelmi Társuláshoz tartozó államok vehetnek részt. Az Európai Szabványügyi Szervezetek a következők: a CEN (Európai Szabványügyi Bizottság), a CENELEC (Európai Elektrotechnikai Szabványügyi Bizottság), valamint az ETSI (Európai Távközlési Szabványügyi Intézet).

A **nemzetközi szabvány** olyan szabvány, amelyet nemzetközi szabványügyi szervezet fogadott el és tett hozzáférhetővé. A nemzetközi szabványosítási tevékenységben a Nemzetközi Szabványügyi Szervezet (az ISO) tagjainak illetékes szervei vesznek részt.

A) 3. Az egyéni vállalkozás

A vállalkozás valami új és értékes dolog létrehozásának folyamata, melyben a vállalkozó biztosítja a szükséges időt, pénzt és erőfeszítést, vállalja a felmerülő kockázatokat, majd mindezek eredményeként megkapja jutalmát, a profitot. Ahhoz, hogy a vállalkozás társadalmi méretekben sikeres legyen, a következő külső feltételeknek is teljesülniük kell: stabil, szélsőségektől mentesen működő gazdaság, stabil, kiszámítható jogi szabályozás, pozitív társadalmi értékítélet a vállalkozásról, s végül: a tisztességtelen és törvénytörő magatartásokkal szembeni következetes állami fellépés. A vállalkozások társas és egyéni formában valósulhatnak meg. A társas vállalkozás esetében különböző személyek és szervezetek egyesítik erőiket szerződéssel, ezért e kérdés a polgári jog és a szövetségi jog szabályozási hatókörébe tartozik. Nem képezi tehát a közigazgatási jog tárgyát. Ezzel szemben az egyéni vállalkozás már részben a közigazgatási jog szabályozási körébe tartozik, s mint olyan, a gazdasági szabadság személyi korlátjaként nevesíthető, hiszen ahhoz, hogy valaki egyéni vállalkozóként a gazdasági szereplők közé kerüljön, meghatározott feltételeknek kell, hogy megfeleljen, illetve a vállalkozási tevékenység megkezdése körében is számos közigazgatási jogszabályi feltétel érvényesül.

A **jogalkalmazás** és a gazdaság közötti viszonylatban mindenekelőtt arra hívjuk fel a figyelmet, hogy Magyarországon **a közigazgatási és a „félállami” szervek mellett a bíróságok is a jogalkalmazó szervek közé sorolhatók.** Az utóbbi évtizedekben ugyanis sajátos tendencia bontakozott ki hazánkban. Eszerint a különböző jogszabályok a bíróságokat felhatalmazták arra, hogy a jogalkalmazó tevékenységük során ne kizárólag a hagyományos ítélkező szerepüket gyakorolják, hanem „közigazgatási jogias”

cselekményeket is végezzenek, illetve ilyenfajta döntéseket is hozzanak (cégnyilvántartás és a cégek törvényességi felügyelete, a közhasznú szervezetek nyilvántartása stb.).

Ami a közigazgatási szervek jogalkalmazói, hatósági jogalkalmazási és felügyeleti tevékenységét illeti, a nemzetgazdaság igazgatásában betöltött szerepének jelentősége **összességében** folyamatosan erősödik, növekszik. A **közigazgatási szervek hatósági tevékenysége a gazdaság irányításában, illetve befolyásolásában négy alapvető tevékenységfajtára tagolható:**

- a) általános hatósági tevékenység,
- b) pénzügyi hatósági tevékenység,
- c) piacfelügyelet, és
- d) versenyfelügyelet.

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény alapján megvalósuló **általános hatósági tevékenység** során létrejövő jogviszony egyik alanya mindig közigazgatási szerv, míg a másik alany bármely személy és szervezet, így gazdálkodást végző személy és szervezet is lehet. Az ilyen tevékenység minden esetben a közigazgatási anyagi jog alkalmazását jelenti, melynek közvetlen célja nem a gazdasági élet befolyásolása, hanem egy olyan konkrét társadalmi (közegészségügyi, építési stb.) érdek védelme, vagy szolgálata, amelyet minden jogalannyal szemben érvényesíteni kell, függetlenül attól, hogy milyen tevékenységet végez. A gazdálkodást végző szervezetek és személyek esetén az ilyen jellegű jogalkalmazás kétségkívül befolyásolja – sok esetben igen erősen – a gazdasági tevékenységet, mégpedig közvetett úton, hiszen a cél nem a gazdálkodás befolyásolása, hanem a közügyek intézése során egy konkrét társadalmi érdek érvényesítése. Így például egy húsipari vállalkozás (rt., kft. stb.) esetében is az építésügyi hatóság dönt az építési engedély kiadásáról, vagy a közegészségügyi hatóság írja elő a termék előállításának tisztasági és egyéb követelményeit, ami jelentősen kihat az adott termékek előállítási költségeire, így végső soron a fogyasztói árára is. Ugyanez mondható el a környezetvédelem szabályait érvényesítő közigazgatási hatóságokról, illetve aktusairól is. A közigazgatási szervek általános hatósági tevékenysége ily módon tehát közvetett hatást jelent a gazdasági életre.

A hatósági tevékenység második fajtája a gazdasági tevékenység befolyásolásában az, amikor a közigazgatási szervek nem a közigazgatási jog, hanem a pénzügyi jog szabályait alkalmazzák, ebből következően nem közigazgatási jogi, hanem pénzügyi jogi jogviszony keletkezik. Ide tartoznak a **pénzügyi hatóságok által megállapított pénzügyi kötelezettségek**, mint például a nyereségadózással kapcsolatos előírások érvényesítése, az

általános forgalmi adóval kapcsolatos hatósági tevékenység, vagy a helyi adó kivetése és behajtása stb.

A piacgazdaság működésének egyik ismérve az, hogy az állam csupán a gazdaság működésének kereteit jelöli ki és ezen belül a piaci szereplők szabadon versenyeznek. Ha pedig valamely termék vagy szolgáltatás esetén megbomlik a piaci egyensúly, azaz túl sok, vagy túl kevés van belőle, akkor az állam (a közigazgatás), az e célra létrehozott szerve útján beavatkozik és helyreállítja azt. Termékfölösleg esetében például exportdotáció odaítélésével és állami felvásárlással, míg hiány esetén például az állami tartalékok piacra dobásával és az import támogatásával. E **piacfelügyeleti tevékenység** lényege – ebből következően – az, hogy az állam a piac egyes szektorai működésének figyelemmel kísérésével bíz meg bizonyos közigazgatási szerveket, és részükre olyan eszközöket biztosít, amelyek lehetővé teszik a megbomlott piaci egyensúly helyreállítását. Ilyen piacfelügyeleti szervek különösen:

- a) általános piacfelügyeleti szerv: a nemzetgazdaságért felelős minisztérium,
- b) az agrárpiac esetében: a különböző szakmaközi szervezetek, valamint az élelmiszerlánc- felügyeleti szervek,
- c) a pénz és tőkepiac, valamint a biztosítási piac esetében: a Magyar Nemzeti Bank,
- d) a hírközlési piac esetében: a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság.

A közigazgatási jogérvényesítési módszerek, tevékenységfajták keretében **többféle piacfelügyeleti tevékenység** különíthető el. Így az itt említett piacfelügyelet mellett ugyanolyan jelentőséggel bír a **hatósági felügyelet napjainkban egyik meghatározó típusát jelentő piacfelügyeleti tevékenység**. E piacfelügyelet a szolgáltatások vagy egyéb tevékenységek feletti hatósági felügyelet legátfogóbb típusa, mely az adott piaci szegmens egészére kiterjedő hatósági felügyeleti hatáskört biztosít, de nem a piac működése, egyensúlya szempontjából, hanem a felügyelt jogalanyok egyedi jogkövetésének, a jogszabályokban foglaltak egyedi érvényesülésének felügyeletére vonatkozóan. A piacgazdaság rendeltetésszerű működésének nem csupán a piacfelügyeleti szervek működése, hanem a **versenyfelügyelet** funkcionálása is nélkülözhetetlen előfeltétele.

A versenyfelügyelet megteremtésével az állam célja az, hogy működjön egy (vagy több) olyan állami (közhatalmi) szerv, amely egyrészt figyelemmel kíséri a piaci szereplők magatartását, és ha törvénysértést észlel, megteszi a szükséges intézkedéseket, másrészt pedig engedélyt ad a vállalkozások összefonódására, piaci tevékenységük összehangolására, mindaddig, amíg az nem vezet a piac torzulásához, illetve nem veszélyezteti a piaci viszonyokat.

A piaci magatartások törvényes körét, valamint a versenyfelügyelet szervezeti rendjét és eljárását a Tpv. állapítja meg. A törvény globálisan tiltja a tisztességtelen piaci magatartást és a verseny korlátozását, vagyis tiltja:

- a) a tisztességtelen versenyt (pl. a versenytárs hírének megsértése, üzleti titok tisztességtelen megszerzése),
- b) a fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolását (pl. a fogyasztók megtévesztése, a fogyasztók választási szabadságának korlátozása),
- c) a gazdasági versenyt korlátozó megállapodás megkötését (pl. a vételi és az eladási árak megkötése, a piac felosztása),
- d) a gazdasági erőfölénnyel való visszaélést (pl. a termelést a fogyasztók kárára befolyásolni, túlzottan alacsony árat alkalmazni),
- e) a vállalkozások túlzott összefonódása engedélyeztetésének elmulasztását.

A gazdasági élet szereplőinek magatartását a magyar piacon – nemzeti hatóságként – a **Gazdasági Versenyhivatal** kíséri folyamatosan figyelemmel. Ha azt tapasztalja, hogy az adott gazdálkodó megsértette az itt körülírt előírásokat, akkor beavatkozik. A tisztességtelen versennyel kapcsolatos magatartásokat azonban nem a Versenyhivatal, hanem a megyei (fővárosi) törvényszék bírálja el, azaz ebben az értelemben a törvényszék is sajátosan ugyan, de versenyfelügyeletnek minősül. Ennek jogpolitikai indoka az, hogy az e körbe tartozó versenyjogsértések a polgári jog által védett érdekeket is sértik, és pusztán a versenyjogi szankciók alkalmazása nem lenne elegendő a verseny megsértett rendjének helyreállítására.

B) A közigazgatási szervek tulajdonosi eszközei

A közigazgatási szervek nemzetgazdaság igazgatási szerepét tárgyaló pontjában már utaltunk arra, hogy e szervek a tulajdonosi mivoltuknál fogva is jogosultak a gazdasági élet befolyásolására, irányítására, igazgatására. Utaltunk arra is, hogy e minőségben a közigazgatási szervek részben tulajdonosi igazgatást, részben pedig közvetlen tulajdonosi tevékenységet végeznek. Itt és most kell azonban jeleznünk, hogy részünkről e két tevékenység elhatárolása elméleti konstrukció és didaktikai okokból történik, azaz a gyakorlati életben szinte egyáltalán nem kerülnek elő e két minőség egymástól eltérő sajátosságai.

B) 1. Tulajdonosi igazgatás

A közigazgatási szervek tulajdonosi igazgatási tevékenysége **természetesen az állami és az önkormányzati tulajdonra korlátozódik**, s alapvetően abban valósul meg, hogy a

közigazgatási szerv gazdasági társaságot alapít, megszüntet, illetve gazdasági társaságban érdekeltséget (üzletrészt) szerez, a gazdálkodó szerveken belül pedig – immár, mint tulajdonos – **érvényesíti jogait:** tevékenységi kör-meghatározás, ügyvezető-választás, mérleg megállapítása, az üzletpolitika meghatározása stb.

A rendszerváltozás e téren is teljesen új helyzetet teremtett, hiszen a gazdasági élet korábbi kulcsszereplői, az állami vállalatok gyakorlatilag eltűntek a gazdasági életből, és helyüket a gazdasági társaságok vették át. Az állami vállalatok tehát átalakultak, ami azt jelenti, hogy az állami és önkormányzati tulajdon a versenyszférába került, s ma már nem áll semmiféle különleges jogi és egyéb védelem alatt: ugyanolyan szereplői a piacnak, mint a magántulajdonú gazdasági társaságok. A gazdasági társaságok üzletrészében megtestesülő állami tulajdonnal (az állam üzleti vagyonával) – mint arra utaltunk – a miniszter, illetve a Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. rendelkezik, azaz ők gyakorolják az állam tulajdonosi jogait.

Az **önkormányzatok** esetében a helyzet hasonló. Az 1990 előtt tanácsi irányítás alatt működő állami vállalatok ma már közszolgáltató gazdasági társaságként funkcionálnak, amelyek üzletrészével, illetve üzletrészének döntő hányadával – tulajdonosként – az önkormányzatok rendelkeznek, de megkülönböztetett védelmet ők sem élveznek (pl. a Miskolci Városi Közlekedési Zrt., a Fővárosi Vízművek Rt. stb.) Figyelemreméltó, hogy számos államban a közszolgáltatásokat (közterület-fenntartás, víz-, szennyvíz-, gáz-, villany-, telefonellátás, temetőfenntartás stb.) ma már nem csupán a helyi önkormányzat(ok) által tulajdonolt gazdasági társaságok, hanem az általuk – rendszerint versenyeztetési eljárást követően – kiválasztott, magántulajdonú gazdasági társaságok is ellátják (kiszervezés). Ez utóbbiak esetében arról van szó, hogy az önkormányzat nem rendelkezik az adott közszolgáltatás ellátásához szükséges gazdálkodó szervezettel, ezért magánkézbe adja a közszolgáltatás ellátását.

A kiszervezés, illetve e kiszervezési rendszer a New Public Management (NPM) térhódításának a következménye lett az 1980-as években. A NPM alapfilozófiája ugyanis az, hogy egy adott közszolgáltatást mint közfeladatot nem csupán állami és/vagy önkormányzati tulajdonú szervezettel lehet megoldani, hanem magántulajdonú szervezettel is, sőt ilyen szervezettel sok esetben hatékonyabban. Nem a tulajdoni forma a döntő tehát a közszolgáltatás ellátásánál, hanem annak hatékony megvalósítása, ami a magáncégek versenyeztetésével és az önkormányzat számára előnyös szerződéssel érhető el. A közigazgatási szervek tulajdonosi igazgatási szerepe – mint már rámutattunk – **összességében** csökkenő tendenciát mutat, hiszen egyrészt az állami tulajdon aránya és jelentősége is jelentősen lecsökkent, másrészt pedig a gazdasági társaságokban a

tulajdonformák rendszerint keverednek. Ily módon az üzletrészhez igazodó szavazati jog nagyságrendje dönti el mindig azt a kérdést, hogy vajon a közigazgatási szerv kívánságában testet öltő állami, vagy önkormányzati tulajdonosi akarat érvényesül-e például az ügyvezető megválasztásánál, a nyereség felosztásánál, az üzletpolitika meghatározásánál, vagy más döntés meghozatalánál, avagy a magántulajdonosi akarat.

B) 2. Közvetlen tulajdonosi tevékenység

A nemzetgazdaság igazgatása keretében a közvetlen tulajdonosi tevékenység azt jelenti, **hogy a közigazgatási szerv közvetlenül, mintegy sajátjaként rendelkezik az állami és/ vagy önkormányzati tulajdonnal, illetve az azt megtestesítő anyagi, technikai, dologi eszközökkel.** Teszi ezt annak érdekében, hogy az Országgyűlés és a Kormány, illetve a képviselő-testület által kitűzött gazdaságpolitikai célok megvalósulhassanak. E tevékenység rendszerint nem a közigazgatási jog, hanem a polgári jog, vagy a pénzügyi jog szabályai szerint valósul meg. Például a következő módon: az állami és az önkormányzati tulajdon elidegenítése (privatizáció), döntés a központi költségvetés által biztosított anyagi eszközök gazdasági életben történő felhasználásáról (állami nagyberuházás), export-import támogatás odaítélése, szubvenció-dotáció biztosítása, nyereség, vagy más adózási kedvezmény nyújtása, továbbá döntés az elkülönített állami (esetleg önkormányzati) pénzalapok felhasználásáról.

C) A közigazgatási szervek egyéb eszközei a nemzetgazdaság igazgatásában

Köztudott, hogy a közigazgatási szervek fő rendeltetése a gazdasági élet vonatkozásában is az állami feladatok gyakorlati végrehajtásának a megszervezése. Ebből következik, hogy a közigazgatási szervek – a közhatalmi és a tulajdonosi eszközökön túl – még egy sor egyéb lehetőséggel és eszközzel is rendelkeznek, amelyekkel képesek a gazdaságra hatni. Ezek közül mi itt csak kettőt emelünk ki: **az állami költségvetésből létrehozott intézmények fenntartását** a gazdasági fejlődés segítése céljából, valamint **a gazdasághoz kapcsolódó érdekegyeztető fórumok működtetését.**

A gazdaság fejlődését, illetve fejlesztését szolgáló, állami költségvetésből létrehozott (fenntartott) intézmények (mint például a **Magyar Vállalkozásfejlesztési Alapítvány**) feladata mindenekelőtt a **kis- és a középvállalkozások hatékony segítése** a következő módon: vállalkozási tanácsadás és oktatás, információgyűjtés a piacról, a hitelekről, az állami támogatásokról, pályázati lehetőségekről, hitelgarancia biztosítása, és hitelezés stb.

A gazdasághoz kapcsolódó **érdekegyeztető fórumok** közül kiemelkedik a **Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács**, melynek fő feladata a **társadalmi-gazdasági feszültségek felszínre hozatala, a megoldási lehetőségekre vonatkozó álláspontok ütköztetése** és ily módon a feszültségek levezetése, a nagy társadalmi kérdésekben való megegyezés a társadalom és a gazdaság legfontosabb szereplői között (a gazdaság képviselői, az országos munkavállalói érdekképviseletek, a legfontosabb civil szervezetek, a tudomány és az egyházak képviselői között). E személyek a Tanácsban ún. „oldalakat” alkotnak, amelyben feladataikat négy évig látják el. Munkáját a Tanács plenáris üléseken végzi, amelyet munkacsoportok készítenek elő. A Tanács évente legalább négy ülést tart, amelyet az elnök hív össze. A soros elnök az egyes oldalak képviselői közül kerül ki, háromhavonta váltakozó sorrendben. Az ülések végső célja a legszélesebb nemzeti konszenzus elérése a felvetődött társadalmi-gazdasági kérdésekben. A lényeg minden esetben az esetleges társadalmi feszültségek levezetése, illetve a társadalmi béke fenntartása, hiszen csak ily módon működtethető a piacgazdaságra épülő szociális jogállam.

2. AZ IPARIGAZGATÁS

Fő témakörök:

- 2.1. Alapfogalmak
 - 2.2. Az iparjog igazgatásának rendszere
 - 2.3. Az iparigazgatási jog egyes területei
-

2.1. Alapfogalmak

Az iparigazgatás tárgyalása során mindenekelőtt a legfontosabb fogalmak tisztázása szükséges, úgymint az **ipar**, az **iparigazgatás**, az **iparigazgatási jog**.

Az **ipar** fogalmának meghatározásánál a termelés vertikális felosztásából, azaz a termelés folyamatából célszerű kiindulni. Egyed István álláspontját elfogadva a termelés három szakaszát különböztethetjük meg: az őstermelést, az ipart és a kereskedelmet. Ezen folyamat eredményeként a kitermelt, előállított nyersanyag a feldolgozást követően már kész fogyasztási cikk formájában jut el a fogyasztóhoz. Az őstermelés tehát az alapanyagok, nyersanyagok kitermelésével, előállításával az ipar számára biztosítja azokat az anyagokat, amelyek feldolgozása révén a kész fogyasztási cikk előáll. A kereskedelem az így előállított termékeket jutja el a fogyasztói réteghez. Az ipar funkciója tehát az őstermelés és a kereskedelem között hidat képezni, azaz a nyersanyagok késztermékké alakítása.

Az ipart a nemzetgazdaság egyik ága, különböző ágazatok alkotják, amelyeket a KSH egységes ágazati osztályozási rendszerben (TEÁOR) taglalja. Ezek az ágazatok a bányászat - kőfejtés, a feldolgozóipar valamint a villamosenergia-, a gáz-, a gőz- és a vízellátás.

A **bányászat** az ásványi nyersanyagok kutatása, feltárása és kitermelése, az e tevékenységek során keletkező hulladékok kezelése, valamint az ásványvagyon-gazdálkodást jelenti. A **feldolgozóipar** tartalmazza az alapanyagok, alkatrészek fizikai vagy kémiai terméké átalakítását új terméké. Az átalakítandó anyagok, alkatrészek a mezőgazdaság, erdőgazdálkodás, halgazdálkodás, a bányászat vagy más feldolgozóipari tevékenység termékéi. A **villamosenergia-**, **a gáz-**, **a gőz-** és **a vízellátás** ezen energiahordozók előállítását, szállítását, elosztását és szolgáltatását jelenti.

Az ipar fenti meghatározásának és a korábbi tanulmányokban meghatározott **igazgatás** fogalmának (az emberi együttműködés során keletkező emberi tevékenység,

amely biztosítja a közös cél elérését, az ehhez szükséges személyi, tárgyi feltételeket és a munka összhangját) felhasználásával az alábbiak szerint definiálhatjuk az iparigazgatását:

Az **iparigazgatás** a nemzetgazdaság egyik ága, a bányászatot, a feldolgozóipart, valamint az energiagazdálkodást, mint ágazatokat átfogó államilag szervezett irányító és szabályozó tevékenység, melynek alanya az iparigazgatási szervek összessége, tárgya az ipari tevékenységet végző szervek összessége, tartalma pedig azon eszközök és módszerek összessége, amelyekkel az alany a tárgyra hat, a kitűzött cél realizálása érdekében.

Az **iparigazgatási jog** ezek alapján az ipar igazgatásával kapcsolatos életviszonyokat szabályozó jogi normák összessége. Az iparigazgatási jog sajátosságai:

- Az ipari tevékenységek széles skálája lehetetlenné teszi az egységes, kódex jellegű szabályozást, nincs egy egységes jogszabály – iparjogi kódex -, ami keretet adna a nemzetgazdaság ezen ágának. A kódex jelleg az egyes ágazatokra, illetve alágazatokra jellemző, ilyen például a bányászat, gázenergia.
- Szintén a tevékenységek sokszínűsége, a szabályozandó terület diverzitása a szabályozás intenzitásának rendkívül eltérő mértékét eredményezi. A fokozott társadalmi érdek szükségessé teszi az egyes területeken az aprólékosan kidolgozott normaalkotást, ugyanakkor sokszor indokolatlanul magas szintű jogszabályban szabályozza a jogalkotó az adott ágazatot (például az energiajog ágazati törvényei számos technikai jellegű, végrehajtási jellegű szabályozást tartalmaznak, amelyek más jogterületeken rendszerint kormányrendeletekben kerülnek rögzítésre, ezzel mind a jogértelmezést, mind a jogszabály alkalmazhatóságát nagyban megnehezíti). Más területeken a szabályozás csak keret jellegű, mint a textilipar esetében.
- A többlépcsős szabályozás döntően jellemző az iparigazgatási jogra, egyben az előbb említett probléma megoldására is szolgálna az érintett ágazatokban. A keretjogszabályok alkalmazása segít megőrizni az ágazat integritását, mégis teret enged a dinamikus szabályozásnak, amelyet a Kormány, vagy az ágazatért felelős miniszter jogalkotása tölthet fel tartalommal.
- Az iparigazgatási jog az életviszonyok széle körében érvényesül, nemcsak a közigazgatás korlátain belül, hanem gyakran más jogágak területein is. Fogyasztóvédelmi szempontból kiemelt jelentősége van a polgári jog, a versenyjog szabályainak, még személy- és állagbiztonság, munkavédelem tekintetében munkajog területe kerül előtérbe.

- Különösen az energiaügyi ágazatokra jellemző, hogy alapvetően polgári jogi, kötelmi kérdéseket (a fogyasztói szerződéseket, általános szerződési feltételek tartalmára vonatkozó előírásokat, szerződéskötési kötelezettséget) szabályoznak az ágazati jogszabályok. Magyarázható mindez a kiemelt közérdekre – különös tekintettel a közüzemi szolgáltatások mindenki számára zavartalan igénybevételével – tekintetre, valamint a szükségszerűen egyensúlyhiányos jogviszonyokban a fogyasztók állam általi védelmére.
- A jogszabályok sok esetben korlátozzák az ingatlantulajdonos jogait (például építési tilalom, kisajátítás).

2.2. Az iparjog igazgatásának rendszere

Európai Unió közös politikáinak egyike az iparigazgatás, ennek értelmében az egyes tagállamok, így Magyarország is, a nemzeti iparigazgatás és iparpolitika kialakítása folyamán az Unió iparpolitikájára tekintettel kénytelen eljárni. Az Unió szabályozása döntően irányelvek megalkotásával történik, melyeket a tagállamok implementálnak jogrendszerükbe. Magyarországon ezen irányelveknek a hazai jogrendbe való beillesztése alapvetően két szinten valósult meg, az ágazati törvények és azok végrehajtási rendeletében a meghatározó kérdéskörökben, valamint az ágazatért felelős miniszteri rendeleteiben.

2.2.1. Az Európai Unió iparpolitikája

Az Unió nem szabályozza az ipar valamennyi területét, csak a stratégiaileg kiemelt ágazatok politikái nyertek közösségi szabályozást (például az energiaszektor). Az egyes területek szabályozásai is – az előző pontban említett sajátosságokból kifolyóan – igen változatos formában és mélységben valósulnak meg. Az Unió a célszerűség és szubszidiaritás elvének megfelelően csak azok területeken alakítja ki saját politikáját, ahol a tagállami szabályozás nem elégséges a közösségi célok eléréséhez, ilyen speciális területek az energiaszektor vagy a közlekedés.

Az EU gazdaságpolitikájának sarokköve az Unió versenyképességének ösztönzése, az iparpolitikát is ennek tükrében tervezve kiemelt jelentőséghez jutott a fent említett infrastrukturális ágazatok összeurópai koordinálása, a közös politika kialakítása.

Az iparpolitika intézményi hátterét az Európai **Bizottságban** két Biztos, a Gazdaságpolitikáért felelős Biztos és az Energiáért felelős Biztos is biztosítja. A működésben egyre nagyobb jelentőségek kapnak az ügynökségek, ilyen a Versenyképesség és Beruházási Végrehajtó Ügynökség (EACI), valamint az EURATOM Ellátási Ügynökség (ESA).

1991-ban 50 európai állam aláírta az **Energia Chartát**, amely megteremtette az összeurópai energiapolitika alapjait. Realizálva, hogy az EU energiafüggősége az évek folyamán egyre nőni fog 1996-1998 között kidolgozták az ágazati energia-irányelveket és meghatározták a fő célkitűzéseket:

- Piaci integráció megvalósítása érdekében a piac liberalizálása, különös tekintettel a vezetékes energiafajtákra (földgáz, villamos energia).
- Európának a közel-keleti és orosz olajtól való függőség mérséklése, lehetőleg alternatív energiahordozók bevonásával.
- Fenntartható fejlődés fenntartása a közös energiapolitika legfontosabb tényezői a környezetvédelem, a megújuló energiák fokozott hasznosítása tekintetében.
- K + F (kutatás és fejlesztés) programok széles körének kiterjesztése az energiaszektorra.

2007-től az Unió célkitűzései – a nemzetközi tendenciáknak megfelelően – részben átalakult, újabb orientációs pontok jelentek meg a régiek mellett, úgymint

- az **éghajlatváltozás** vonatkozásában az Unió független kötelezettségvállalása, hogy 2020-ig 1990-hez képest legalább 20%-kal csökkenti az üvegházhatásúgáz-kibocsátást, valamint azon kötelezettségvállalása, hogy ezt a csökkentést 30%-osra növeli, ha más iparosodott országok hasonló mérvű csökkentésekre vállalnak kötelezettséget;
- a **belső földgáz és energiapiacot** illetően annak szükségessége, hogy szétváljanak egyfelől az ellátási és termelési, másfelől a rendszerüzemeltetési tevékenységek (szétválasztás) – ezen folyamat hazánkban a piac liberalizációjával összehangolva valósult meg 2007-2009-ben;
- a **megújuló energiaforrások** tekintetében 20%-os kötelező célkitűzés 2020-ig, ezen belül a bioüzemanyagok legalább 10%-os részesedése az Unió teljes benzin- és dízelolajfogyasztásából.

2.2.2. Az iparigazgatás hazai szervezeti rendszere

Az iparigazgatás szervezeti rendszerét döntően befolyásolja a nemzetgazdaság irányításának aktuálisan érvényesülő modellje (ld. A nemzetgazdaság igazgatása 1.2.). A magyar szervezetrendszer történetében nyomon követhető az adott kormányzat igényeihez igazodó modellek alakulása, így a XIX. században még nem alakult ki külön szervezeti rendszer az iparigazgatására, azaz a liberális modell érvényesült. A II. világháborút követően megváltozott társadalmi berendezkedés következtében megnyílt az igény a centralizált irányítás kiépítésére, ez a tervutasításos gazdaságirányítás megvalósulásához vezetett. A korábbi liberalizált modellt egy erősen centralizált irányítás váltotta fel, a kialakult szervezetrendszerben például az 1950-es években 7 ipari minisztérium működött.

A 80-as éveket követően enyhül a központosítás, a minisztériumok száma csökken, majd 1998-tól egy minisztérium, a Gazdasági Minisztérium látja el az ágazat irányítását. Az Európai Unióhoz csatlakozást követően az Unió politikájának megfelelően egyes ipari ágazatokban (így különösen az energiaszektorban) megindul a piac liberalizálása, az állami szerepvállalás újbóli átalakulása.

Napjainkban az iparigazgatás szervezeti rendszerét az alábbi szervek alkotják:

- a. Az Országgyűlés szerepe kivételesen alakul az ipar igazgatásában. Egyrészt az ágazati törvények megalkotásával jogalkotási feladatot lát el, másrészt itt vesz részt az igazgatásban, mint jogalkalmazó szerv.
- b. A Kormány, mint a közigazgatás csúcsszerve gondoskodik a Kormányprogramban lefektetett iparigazgatási politika végrehajtásáról. Jogalkotó és jogalkalmazó feladatot egyaránt ellát. A már említett ágazati törvények (általában keretjogszabályok) végrehajtása érdekében gyakorolja jogalkotó tevékenységét.
- c. A különös hatáskörű szervek közül a hierarchiában a legmagasabban az ágazat irányításáért felelős miniszterek irányítása alatt álló minisztériumok (jelenleg az Innovációs és Technológiai Minisztérium és tárcanélküli miniszterként a paksi atomerőmű bővítéséért felelős tárca nélküli miniszter) látják el a feladatot. A miniszter közreműködik a Kormány gazdaságpolitikájának kidolgozásában, valamint ellátja a jogszabályban meghatározott ipari tevékenységek felügyeletét és ágazati igazgatását. A miniszter feladatai ezek alapján:
 - a Kormány gazdaságpolitikai stratégiájához kapcsolódóan
 - kidolgozza és a Kormány elé terjeszti a gazdaságpolitikai stratégiája megvalósításához szükséges cél-, eszköz és intézményrendszert,

- figyelemmel kíséri a gazdasági folyamatok alakulását, előrejelzéseket készít azok várható tendenciáiról,
 - kialakítja a horizontális támogató programokat, a befektetés ösztönzés, a piacsabályozás elveit,
 - javaslatokat dolgoz ki a pénzügyi források céljaira és felhasználására, rendelkezik hatáskörébe utalt pénzügyi alapokkal,
 - innovációs és fejlesztési stratégiákat dolgoz ki,
 - A hazai és nemzetközi gazdasági folyamatok alakulásának figyelembevételével előterjesztést készít a Kormány számára azok várható tendenciáiról.
 - A miniszter az ágazati irányítás feladatkörében:
 - megállapítja egyes ipari tevékenységek gyakorlásának feltételeit, meghatározza a végzésükhöz szükséges szakmai követelményeket és az engedélyhez kötött tevékenységek körét;
 - gyakorolja a hatáskörébe utalt hatósági jogköröket és törvényességi felügyeletet,
 - koordinálja az energiaszolgáltatás tevékenységét, biztosítja az energiaellátás zavartalan működésének feltételeit,
 - ellátja a földtani, valamint ásványi nyersanyagkutatás, ásványvagyon kutatás és bányászati tevékenység állami irányítási és ellenőrzési feladatait,
 - ellátja néhány különleges termék, illetve termelési tevékenység állami irányításának feladatait,
 - az állam tulajdonosi jogait gyakorolja a részben vagy egészben állami tulajdonban álló gazdasági társaság, szövetkezet, alapítvány (Iparfejlesztési Közalapítvány) illetve kht. (Energia Központ Kht., Bányavagyon-hasznosító Kht.) tekintetében.
- d. A szervezetrendszerhez tartozó egyéb szervek:
1. Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal
 2. Országos Atomenergia Hivatal
 3. Magyar Bányászati és Földtani Szolgálat
 4. Megyei Kormányhivatalok
- e. Helyi önkormányzatok szerepe az iparigazgatásban a települési közműellátás és közvilágítás megszervezésében, kivitelezésében van.

2.3. Az iparigazgatási jog egyes területei

2.3.1. Bányajog

A bányászat szabályozásában megvalósult a többlépcsős szabályozás, amelynek alapját a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény (továbbiakban: Bt.) adja. A törvény felhatalmazása alapján – a további „lépcsőfokokként” – az igazgatás részletszabályai, végrehajtási szabályai kormányrendeletekben és miniszteri rendeletekben találhatóak, kiemelkedő jelentőségű közülük a 203/1998. (XII. 19.) Kormányrendelet, amely a bányászati törvény végrehajtási rendelete.

A) A bányászat alapfogalmai

A speciális szabályozási területre tekintettel a jogszabály meghatározza a használt fogalmakat, úgymint a

Bányászat: ásványi nyersanyagok kutatása, feltárása és kitermelése, az e tevékenységek során keletkező hulladékok kezelése, valamint az ásványvagyon-gazdálkodás.

Bányavállalkozó: a bányászati tevékenység végzésére jogosult jogi vagy természetes személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező társaság (a továbbiakban együtt: személy).

Ásványi nyersanyag: olyan ásványi anyag, mely a fennálló tudományos-technikai fejlettségi szinten hasznosítható. Nem minősül ásványi nyersanyagnak a külön törvény hatálya alá tartozó talaj és halmazállapotától függetlenül a víz.

Ásványvagyon: az ásványi nyersanyagoknak azon része, amelynek mennyiségét és minőségét földtani, valamint bányaműszaki és -gazdasági szempontok alapján becsléssel vagy számítással határozzák meg.

Ásványvagyon gazdálkodás: tevékenységek, intézkedések, termelési programok, kutatási, feltárási, művelési rendszerek és módszerek, melyek az ásványi nyersanyagok gazdaságos kitermelését úgy szolgálják, hogy a lelőhely művelésbe nem vont részeit nem károsítják, megóvják abból a célból, hogy azok a későbbiekben kitermelhetők legyenek; és egyben lehetővé teszik a veszteségek csökkentését és az ásványi nyersanyagvagyon műszakilag lehetséges és a piaci viszonyok által indokolt minél teljesebb kitermelését.

Kutatás: olyan földtani (geológiai, geofizikai, geokémiai) és mérnöki módszerekkel végzett bányászati tevékenység, amelynek célja az ásványi nyersanyagok lelőhelyének felfedezése, a felfedezett ásványi nyersanyag lelőhely lehatárolása és mennyiségi, minőségi

megismerése, továbbá a földtani szerkezetek megismerése szénhidrogén föld alatti tárolására való alkalmasság szempontjából.

Feltárás: az ásványi nyersanyag kitermelésének megkezdésére irányuló bányászati tevékenység, vagyis a mélyműveléses bányászatban a bányanyitás (főfeltárás), a mezőfeltárás és a fejtéselőkészítés, a külfejtéses bányászatban a meddőréteg eltávolítása (letakarás) és a nyitóárok kialakítása, valamint a szénhidrogén-bányászatban és a geotermikus energiahordozó hasznosításában a mező fejlesztése és próbatermelés, illetve a kutatás és feltárás alatti termelés.

Kitermelés: az ásványi nyersanyag természetes előfordulási helyéről történő lefejtése, elválasztása, felszínre hozatala és az elhagyott meddőhányókból történő ásványi nyersanyag kitermelése is.

B) A bányatörvény általános rendelkezései

A Bt. célja az ásványi nyersanyagok bányászatának, a geotermikus energia kutatásának, kitermelésének, a szabályozása az ásvány- és geotermikus energiavagyon gazdálkodásával összhangban. Ennek érdekében a törvény hatálya kiterjed különösen az ásványi nyersanyagok bányászatára, a kitermelés szüneteltetése és a kitermelést követő tájrendezésre, meddőhányók létesítésére, hasznosítására és megszüntetésére, a megszünt föld alatti bányák nyitva maradó térségeinek fenntartására, hasznosítására és felhagyására, a szénhidrogén-gazdálkodásra, a geotermikus energia hasznosítására, valamint a felszín alatti víz termelésével együtt nem járó kutatása és kinyerése.

Valamennyi tevékenység végzése csak az emberi élet, az egészség, a környezet, a termőföld és a tulajdon védelmének, valamint az ásvány- és geotermikus energiavagyon gazdálkodási követelmények érvényesülésének biztosításával szabad.

Az **ásványi nyersanyagok és a geotermikus energia** természetes előfordulási helyükön **állami tulajdonban vannak**. Az állami tulajdon megszerzése történhet **koncessziós szerződés** kötésével, valamint a **liberalizált tevékenységek** körében a bányafelügyelet által kiadott hatósági engedély alapján végzett tevékenységgel. A liberalizált tevékenységek történhetnek bejelentés alapján (nyílt területen, a talaj felszínének megbontásával nem járó előkutatás), valamint hatósági engedélyhez kötötten (például: nyílt területen az ásványi nyersanyagkutatás, bányatelek megállapítását követően az ásványvagyon feltárását és kitermelését, meddőhányó hasznosítás), tulajdonszerzésre csak az utóbbi esetben van lehetőség.

A bányavállalkozó által **kitermelt ásványi nyersanyag a kitermeléssel, az energetikai célra kinyert geotermikus energia a hasznosítással a bányavállalkozó tulajdonába megy át.** A föld alatti gáztárolóban, mint természetes előfordulási helyén lévő, állami tulajdonban álló **szénhidrogén tulajdonjogát, kérelemre,** a külön törvényben meghatározott földgáztárolási működési engedéllyel rendelkező bányavállalkozó bányajáradék-összeg 1,4-szeresének megfizetésével a kitermelést megelőzően is megszerezheti.

C) A koncesszió

Az állami tulajdon megszerzésének egyik módja a koncessziós szerződés kötése, amely a monopólium ellenérték fejében, határozott időre történő átengedését jelenti. Az államnak gazdasági érdeke fűződhet a monopólium átadásához, a magántőke bevonásához a bányászatba, különösen, ha az állami – anyagi - keretek korlátozottságát vesszük alapul.

A koncessziós szerződés létrejöhet zárt területen az ásványi nyersanyagok kutatására, feltárására, kitermelésére, a kőolaj, a kőolajtermék, továbbá - a földgáz kivételével - az egyéb szénhidrogén-gáz szállítóvezetékek létesítésére és üzemben tartására. A szerződést az ágazat irányításáért felelős miniszter (továbbiakban: miniszter) kötheti meg belföldi vagy külföldi jogi és természetes személyekkel, valamint ezek jogi személyiség nélküli társaságokkal.

A koncesszió létrejöttének első lépése a **koncessziós területek kijelölése,** amelyeket a miniszter jelöl ki a földtani vizsgálatok és a vállalkozói kezdeményezések alapján, és ahol valószínűsíthető a nyersanyagok gazdaságos kitermelése.

Főszabály szerint a koncessziós szerződés megkötésére a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény és a Bt. speciális rendelkezései alapján a miniszter **pályázatot** ír ki. A pályázatnak tartalmaznia kell a pályázatra bocsátott terület térbeli lehatárolását, a koncesszióköteles tevékenység meghatározását, a tevékenység szakmai, környezetvédelmi, földügyi, vízügyi, közegészségügyi, egészségvédelmi, természet- és tájvédelmi követelményeit, valamint a követelmények teljesítésére szolgáló biztosíték-adási kötelezettségeket. Ki kell írni a benyújtandó munkaprogram főbb tartalmi követelményeit, a pályázaton való részvétel feltételeit (pl. részvételi díj, a pályázó gazdálkodási, pénzügyi helyzetéről nyújtott tájékoztatás), a koncesszió elnyerése esetén az e törvény alapján teljesítendő fizetési kötelezettségeket, különösen a bányajáradék és egyéb fizetendő díj mértékét. A pályázatok elbírálásának szempontjait már a pályázat kiírásakor rögzíteni kell, attól eltérni nem lehet, az esetleges opcionális elemeket szintén a pályázatban fel kell

tüntetni (pl. a munkaprogram tartalma, a pályázatban meghatározottnál magasabb mértékű bányajáradék megfizetésének vállalása). A pályázat elnyerésének következményeit, mint a koncessziós társaság alapítási kényszerére vonatkozó tájékoztatást vagy pl. az állam által vállalt kisajátításokkal kapcsolatos költségek megtérítése, az ásványi nyersanyag állami elővásárlási jogának kikötése szintén a pályázati felhívás anyagát képezi.

Azokat a pályázatokat kell elbírálni, amelyek a pályázati feltételeknek megfelelnek. A pályázatok értékelése alapján a koncesszió megadásáról a miniszter dönt. A pályázat eredményét nyilvánosságra kell hozni, és arról valamennyi pályázót értesíteni kell.

A pályázat nyertesével a miniszter koncessziós szerződést köt. A koncessziós szerződés legfeljebb 35 évi időtartamra köthető, amely egy alkalommal, legfeljebb a koncessziós szerződés időtartamának felével, meghosszabbítható. A koncessziós szerződés a pályázatban kiírt feltételek teljesítésére, a pályázó vállalásainak megfelelő tartalommal jön létre. A koncesszió jogosultja a bányászati tevékenységet akkor kezdheti meg, ha a szerződés aláírásától számított 90 napon belül igazolja, hogy bányászati tevékenység végzésére belföldi gazdálkodó szervezetet hozott létre, vagy a külföldi székhelyű külföldi vállalkozás bányászati tevékenység végzésére saját részvételével magyarországi fióktelepet hozott létre.

D) A bányászati tevékenység gyakorlásának szabályai

A Bt. részletesen szabályozza a bányászati tevékenységek gyakorlásának általános, és az egyes ásványi nyersanyagok és geotermikus energiahordozók tekintetében a speciális feltételeit. A továbbiakban csak a közigazgatási hatósági tevékenység szempontjából legfontosabb rendelkezéseket tekintjük át.

A bányavállalkozó kötelezettségei:

A kitermelt ásványi nyersanyag és geotermikus energia után bányajáradék fizetése az állam javára. A tevékenysége során birtokába jutott földtani adatok tekintetében információszolgáltatási kötelezettsége van a Magyar Bányászati és Földtani Hivatal irányába. Tevékenységét csak a jóváhagyott műszaki és kitermelési terv alapján, a kijelölt bányatelken végezheti, valamennyi biztonsági előírás figyelembevételével. A biztonsági előírások közzétételéről a miniszter gondoskodik, azok megszegése esetén az illetékes bányafelügyeleti szerv jár el hatósági jogkörben.

A bányavállalkozó köteles a bányatevékenység befejezését követően a környezet helyreállítására, az esetleges későbbi tevékenység gyakorlás számára alkalmassá tenni, vagy a természeti környezetbe integrálni.

Hatósági jogkörök:

A bányafelügyelet (az illetékes bányakapitányság) dönt az **engedélyhez** kötött bányászati tevékenységek gyakorlásának engedélyezéséről, ebben az esetben szakhatóságként jár el. Engedély birtokában folytatható a kutatás, a feltárás, a kitermelés. Az engedély kiadását a bányavállalkozó kezdeményezi, kérelmére a hatóság meghatározott feltételek kikötésével engedélyezheti a tevékenység gyakorlását. A bányafelügyelet jelöli ki a művelés színhelyét – bányatelket -, amelyet csak az előzetesen jóváhagyott műszaki üzemterv alapján hasznosíthat a bányavállalkozó. A bányászati létesítmények, egyes gépek létesítése is a hatósági engedélyhez köthető, akárcsak a bányászati tevékenység szüneteltetése.

Súlyos baleset vagy üzemzavar esetén a bányavállalkozót bejelentési, a bányafelügyeletet kivizsgálási kötelezettség terheli. A bányafelügyelet egyéb esetben is jogosult ellenőrzés végzésére, a műszaki üzemtervtől eltérés esetén vizsgálat lefolytatására. A nem megfelelően folytatott tevékenység gyakorlóját időpont tűzésével a bányafelügyelet figyelemfelhívásban részesíti, amely eredménytelen eltelte után a bányavállalkozó bírsággal sújtható, amelynek mértéke legfeljebb 10.000.000 HUF. Bírság szabható ki továbbá az engedély nélkül folytatott tevékenység gyakorlójával szemben is, valamint eltiltásnak lehet helye. A bírság ismételten kiszabható, mértéke így legfeljebb 30.000.000 HUF. A bírság kiszabásának ellenére tovább folytatott jogellenes tevékenység esetén a tevékenység folytatása felfüggeszthető, az engedély visszavonható, a koncessziós szerződés felmondható.

A bányavállalkozó bányászati tevékenységből eredő kötelezettségei teljesítésének pénzügyi fedezetére a miniszter a koncessziós szerződésben, a bányafelügyelet az engedélyben a bányavállalkozó ajánlata figyelembevételével biztosítási szerződés megkötését vagy biztosíték adását írja elő. E pénzügyi fedezetnek ki kell terjednie a bányakárok megtérítésére, valamint a tájrendezési kötelezettség teljesítésére. Ha a bányavállalkozó a megadott határidőre e kötelezettségének nem tesz eleget, a bányafelügyelet - a kötelezettség teljesítéséig - a bányászati tevékenység megkezdését vagy folytatását felfüggesztheti.

A tulajdonjog korlátozása:

A bányászati tevékenység gyakorlása közben gyakran előfordul, hogy a bányavállalkozó a szükségszerűen saját ingatlanán kívül valósítja meg a tevékenységét. A Bt. ez irányú szabályai lehetővé teszik a tulajdon jog korlátozását. Tekintettel arra, hogy egy az Alkotmányban rögzített alapjogot érintő korlátozásról van szó, így ez csak törvényben lehetséges.

Egyrészt az ingatlan tulajdonosa (kezelője, használója) köteles tűrni, hogy a bányavállalkozó vagy a földtani kutatásra jogosult szervezet az ingatlanon, annak rendeltetésszerű használatát nem akadályozó módon megfigyeléseket, méréseket végezzen, jeleket helyezzen el, illetve az ingatlan felszíne alatt vagy felett vezetéket létesítsen. A bányavállalkozó, valamint a földtani kutatásra jogosult szervezet e tevékenységével okozott károkat a bányakárookra vonatkozó szabályok szerint köteles megtéríteni. Az ingatlan rendeltetésszerű használatát akadályozó bányászati létesítmények, szállítóvezetékek elhelyezésének céljára - megállapodás hiányában - a bányavállalkozó az ingatlan használatára az építés, kutatás végzéséhez, annak befejezéséig, szolgálat alapítását igényelheti. A szolgálat alapítása egyezség kötés keretében valósulhat meg, kártalanítás fejében.

Építési tilalom, vagy korlátozás elrendelése kérhető a az illetékes építési hatóságtól, a bányatelek határai között fekvő építési telekre. Ekkor is kártalanítási kötelezettség terheli a bányavállalkozót.

E) A bányakapitányság

Az 1955-ben létrehozott Országos Bányaműszaki Főfelügyelőség bányászati igazgatási első fokú szervei - a bányarendészeti kirendeltségek székhelyén kialakított - kerületi bányaműszaki felügyelőségek voltak. A kerületi bányaműszaki felügyelőségek jogutóda öt bányakapitányság (Budapesti Bányakapitányság, Miskolci Bányakapitányság, Pécsi Bányakapitányság, Veszprémi Bányakapitányság, Szolnoki Bányakapitányság). A bányakapitányságok a Magyar Bányászati és Földtani Hivatal területi szervei voltak, amelyek a bányafelügyelet hatáskörébe tartozó hatósági ügyekben főszabályként első fokon jártak el. A bányakapitányságok integrálódtak a megyei kormányhivatalokba, és jelenleg a Magyar Bányászati és Földtani Szolgálatról szóló 161/2017. (VI. 28.) Korm. rendelet 1. melléklete alapján ma az alábbi szerkezetben látják el a bányafelügyeleti hatáskörben a tevékenységeket:

Baranya Megyei Kormányhivatal: Baranya, Tolna, Somogy és Zala megye

Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal: Borsod-Abaúj-Zemplén, Hajdú-Bihar, Heves és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye

Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal: Bács-Kiskun, Békés, Csongrád és Jász-Nagykun-Szolnok megye

Pest Megyei Kormányhivatal: Budapest főváros, Komárom-Esztergom, Nógrád és Pest megye

Veszprém Megyei Kormányhivatal: Fejér, Győr-Moson-Sopron, Vas és Veszprém megye

A bányafelügyeleti hatáskörben eljáró kormányhivatalok feladat- és hatáskörét a Bt. és végrehajtási rendelete szabályozza az alábbiak szerint:

- A bányakapitányságok engedélyező tevékenysége kiterjed többek között:
 - nyílt területen az ásványi nyersanyagkutatásra,
 - a bányatelek megállapítását követően az ásványvagyon feltárására és kitermelésére,
 - meddőhányók létesítésére, hasznosítására és megszüntetésére,
 - robbanóanyag megszerzésére, tárolására, felhasználására.
- A bányászati szakkérdésekben elsőfokú szakhatósági feladatokat.
- A bányakapitányság hatósági eljárás keretében intézkedést kezdeményezhet a felszíni előkutatás ellen, intézkedést kezdeményezhet a bányafelügyelet által engedélyezett létesítmény felhagyásával, lebontásával szemben, védőpillér kijelölésére kötelezheti a bányavállalkozót.
- A bányakapitányságok szabálysértési hatóságként is eljárhatnak
- A hatósági ellenőrzési és felügyeleti jogkört látják el.

F) A bányászat állami felügyelete

A bányászattal kapcsolatos közigazgatási feladatokat a bányafelügyelet látja el. A bányafelügyelet feladata, hogy a felügyelete alá tartozó tevékenységek végzése során védje a dolgozók életét, testi épségét és egészségét, ellenőrizze az ásványvagyon gazdálkodásra, a környezet-, a táj- és a természetvédelemre, valamint a műszaki biztonságra és a tűzvédelemre vonatkozó szabályok megtartását. **A bányafelügyelet a hatósági felügyelete keretében műszaki-biztonsági, munkavédelmi, építésügyi hatósági, építésfelügyeleti, ásványvagyon-gazdálkodási, piacfelügyeleti és földtani hatásköröket gyakorol.**

A bányafelügyelet eljárása során a Bt.-ben foglalt eltérésekkel az Ákr. szabályai szerint jár el. A bányafelügyelet kétszintű közigazgatási szerv, első fokon az illetékes kormányhivatal jár el, másodfokon pedig a Magyar Bányászati és Földtani Szolgálat jár el. A 161/2017. (VI. 28.) Korm. rendelet a Magyar Bányászati és Földtani Szolgálatot jelölte ki bányafelügyeletként és az állami földtani feladatokat ellátó szervként. A Szolgálat 2017. július 1-én jött létre a Magyar Bányászati és Földtani Hivatal, valamint a Magyar Földtani és

Geofizikai Intézet egyesítésével az 1009/2017. (I. 11.) Kormányhatározat valamint a fent említett Kormányrendelet alapján. Az MBFSZ önálló feladattal és hatáskörrel rendelkező központi hivatal, amely a Baranya, Borsod-Abaúj-Zemplén, Jász-Nagykun-Szolnok, Pest és Veszprém Megyei Kormányhivatallal (a Bányafelügyeleti Főosztállyal, valamint a Hatósági Főosztályok Bányászati Osztályaival) együtt látja el az állam bányászati és földtani feladatait. Az MBFSZ irányítását az innovációs és technológiai miniszter felügyeli.

Feladata a bányajáradék nyilvántartása, a bányajáradék-folyószámla feletti rendelkezés, a felügyeleti díj nyilvántartása, számításának ellenőrzése, továbbá a meg nem fizetett bányajáradék, bírság és felügyeleti díj, valamint ezek késedelmi kamatainak behajtása iránti intézkedés kezdeményezése, a miniszter ásványvagyon-gazdálkodással, valamint a koncessziós szerződésekkel kapcsolatos döntéseinek, továbbá a bányászati, valamint gázipari biztonsági szabályzatok előkészítése, és azok végrehajtásának ellenőrzése, a hiteles bányamérők szakmai minősítésének végzése, valamint a hiteles bányamérők nyilvántartásának vezetése.

2.3.2. Az energiajog

Vannak bizonyos szolgáltatások, amelyek nélkül elképzelhetetlen lenne akár egy napot is eltölteni modern világunkban. A **közüzemi szolgáltatások** közül az energiaszolgáltatás már annyira mindennapjaink részévé vált, hogy az esetleges hiánya az, ami emlékeztet nélkülözhetetlenségére. Ezen ellátás biztosítása, az energiaszolgáltatás zavartalan működésének megszervezése az állam feladata.

Mint korábban utaltunk rá az Európai Unióban is kiemelt szabályozási területként szerepel az energiaszektor. 2006-ban az Unió stratégiájának meghatározására az Európai Közösségek Bizottsága kiadta a **Zöld Könyvet**, amely tartalmazza a uniós energiapolitikát.

A Közösségi szabályozás az egyes tagállamok stratégiáit is meghatározzák, így Magyarország ennek tükrében alakította ki a hazai szabályozást.

Az energia jogon belül három ágazatot célszerű elkülöníteni: **villamosenergia-, földgáz-, és atomenergia szektort**. A szabályozás szempontjából meg kell különböztetni a liberalizált szektorokat (villamosenergia, földgáz), ahol a hatósági feladatokat a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozás Hivatal látja el, valamint a kiemelt kockázatot hordozó atomenergia szektort.

A) Villamosenergia és földgáz

Az 1990-es évek közepéig jellemzően az energiaszolgáltatás állami monopólium volt, koncessziós szerződéssel volt lehetőség szűk körben állami feladatok végzésére. A már hivatkozott uniós politika a piac liberalizációját tűzte ki célul mind a villamosenergia és földgáz szektor területén. A magyar szabályozás a piac széleskörű liberalizációját a villamosenergia területén 2003. január 1-jétől, a földgázpiacé pedig 2004. január 1-jétől kezdte meg, a szabályozott piac aránya fokozatosan csökkent a versenypiac arányához képest. Kezdetben a nem háztartási fogyasztó számára volt lehetőség a liberalizált piacon beszerezni az energiaszükségleteit, a piac teljes nyitása 2008. január 1-étől történt meg.

A) 1. Az ágazati jogszabályok speciális jellemzői

Az 1. pontban foglalt általános jellemzők értelmében itt is egy törvény adja mindkét ágazat szabályozásának gerincét (**2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról és 2008. évi XL. törvény a földgázellátásról**). A törvények a végrehajtási rendelettel egységes szerkezetbe foglaltan határozzák meg kódex jelleggel a szektor igazgatását. Hasonlóan a bányászathoz, itt is a speciális jogterület megköveteli az általában elfogadott fogalmak újradefiniálását (például a fogyasztó fogalma eltér a polgári jogi fogyasztó fogalomtól), illetve az egyedi fogalmak meghatározását (villamosenergia, földgáz, szolgáltató).

A jogszabályok zömét a kormányrendeletek és miniszteri rendeletek alkotják, amelyek főleg technikai előírásokat, valamint speciális eljárási szabályokat tartalmaznak.

A) 2. Állami feladatok

A 2.2. pontban tárgyalt általános feladatokon túl a Kormány feladata - az energiapolitika meghatározásának sarkalatos pontja - fogyasztóknak nyújtott támogatások rendszerének kialakítása, a határokon átlépő energiaszolgáltatás, szállítás szabályainak megalkotása, és a fogyasztók védelmének szemelőt tartásával a közüzemi szolgáltatás szabályainak kidolgozása is.

Jelenleg az energiaszektorban érvényesül a hatósági árszabás, a szolgáltatások díjának meghatározása állami feladat, ez azonban a liberalizáció következő lépéseként, előreláthatóan 2009-től megszűnik.

A Kormány piacszervező tevékenységének visszaszorulása – a liberalizáció miatt - az energiapolitikáért felelős miniszter feladataiban a korábbi jellemzően szabályozó feladatok arányát csökkentette és a felügyeleti feladatok kerültek előtérbe.

A) 3. A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal

A **Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal** (továbbiakban: Hivatal) önálló szabályozó szerv, amelyet a 2013. évi XXII. törvény hozott létre a Magyar Energia Hivatal átalakításával. A Hivatal önállóan gazdálkodó központi költségvetési szerv. A Hivatal elnökét a miniszterelnök nevezi ki hét évre, a kinevezés egy alkalommal megismételhető. A Hivatal tevékenységéről az elnök évente beszámol az Országgyűlésnek.

A Hivatal célja az engedélykötelesnek minősített tevékenységet folytató vállalkozások és a vezetékes energiaellátási piac működésének biztosítása, a hatékony és fenntartható verseny előmozdítása, az ellátás biztonságának megőrzése és növelése. A Hivatal látja el a földgázellátásról szóló törvény, a földgáz biztonsági készletezéséről szóló törvény, a villamos energiáról szóló törvény, a távhőszolgáltatásról szóló törvény, a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény, valamint a hulladékról szóló törvény hatálya alá tartozó szervezetek, személyek ezen jogszabályok szerinti tevékenységének felügyeletét.

A hatósági feladatokat a fenti ágazatokban a Hivatal látja el, így különösen:

- működési engedélyek kiadása, illetve módosítása, erőmű-létesítési engedélyek kiadása;
- a villamosenergia-ellátási szabályzatok jóváhagyása;
- a nyilvánosságra hozandó információk körének meghatározása;
- a földgáz, a villamos energia és az engedélyes erőművekben termelt hőenergia hatósági árainak és áralkalmazási feltételeinek előkészítése döntésre;
- az Energetikai Érdekképviseleti Tanács működtetése;
- közreműködés az energiatakarékossággal kapcsolatos egyes kormányzati feladatokban;
- fogyasztói panaszok kivizsgálása, fogyasztói érdekvédelem érvényesítése;
- a villamos energiára és a földgázra vonatkozó energiaforgalmi és felhasználási információk gyűjtése, értékelése, tárolása;
- az ágazatok felügyeletét látja el;
- hatáskörébe tartozó esetekben a jogszabálysértővel szemben bírságot szabhat ki.

Feladatát a fogyasztók érdekeinek szemelőtartásával köteles ellátni.

A Hivatal eljárására a Ket. szabályait kell alkalmazni a jogszabályban meghatározott eltérésekkel.

B) Az atomenergia jog

Az atomenergia az egyik legtisztább és egyben legveszélyesebb energia, így szabályozása is intenzívebb a többi ágazatnál, a nemzeti jogszabályokon túl nemzetközi egyezményekben vállalt kötelezettségek és az Unió fokozott szabályozása is foglalkozik az ágazattal.

A hazai szabályozás alapját a **1996. évi CXVI. törvény az atomenergiáról** képezi.

B) 1. Alapelvek

Az atomenergia felhasználásának elsődleges elve a **békés célú, biztonságos alkalmazása**. Atomenergiát csak oly módon szabad alkalmazni, hogy az ne károsítsa a társadalmilag elfogadható kockázati szinten felül az emberi életet, a jelenlegi és a jövő nemzedékek egészségét, életfeltételeit, a környezetet és az anyagi javakat. **A biztonságnak minden más szemponttal szemben elsőbbsége van.** Nukleáris létesítmény és radioaktív hulladéktároló engedélyese minden rendkívüli eseményről **köteles tájékoztatni** a lakosságot.

B) 2. A szervezeti rendszer

Az **Országgyűlés** kivételes hatáskörében - a jogalkotáson túl - minden új nukleáris létesítmény és radioaktív hulladéktároló létesítését előkészítő tevékenység megkezdéséhez, illetőleg meglévő atomerőmű további atomreaktort tartalmazó egységgel való bővítéséhez az Országgyűlés előzetes, **elvi hozzájárulása szükséges**, valamint az atomenergia-felügyelet éves jelentési kötelezettsége van az Országgyűlés irányába.

A **Kormány** meglévő nukleáris létesítmény tulajdonjogának megszerzéséhez és a használat bármilyen jogcímen való átengedéséhez előzetes, elvi hozzájárulása szükséges, valamint az atomenergia-felügyelet éves beszámolót nyújt be.

Az **Országos Atomenergia Hivatal** (továbbiakban: OHA) a Kormány irányításával működő, önálló feladattal és hatósági jogkörrel rendelkező központi közigazgatási szerv (**112/2011. (VII. 4.) Korm. rendelet**). Feladata az atomenergia biztonságos alkalmazásával, különösen a nukleáris létesítmények és anyagok biztonságával, valamint a nukleáris fegyverek elterjedésének megakadályozásával összefüggő hatósági felügyelet ellátása, továbbá hogy az atomenergia alkalmazásában érdekelt szervektől függetlenül ellássa és összehangolja a nukleáris energia biztonságos alkalmazásával, különösen a nukleáris anyagok és létesítmények biztonságával, a nukleárisbaleset-elhárítással kapcsolatos hatósági

feladatokat, biztosítsa a teljes körű tájékoztatást, valamint előzetesen véleményezze az atomenergia alkalmazásával összefüggő jogszabályokat és hatósági előírásokat.

Az OAH hatásköre kiterjed az atomenergia alkalmazásával összefüggő kutatási-fejlesztési tevékenység értékelésére és összehangolására, a hatósági ellenőrzést szolgáló műszaki megalapozó tevékenység finanszírozására. Feladatkörébe tartozik az atomenergia alkalmazásával kapcsolatos nemzetközi együttműködés összehangolása, a területhez kapcsolódó államközi egyezmények előkészítése és végrehajtásának megszervezése, a nemzetközi szervezetekkel folytatott együttműködés összefogása. A Hivatal látja el a radioaktív hulladékok semlegesítésének, elhelyezésének finanszírozását biztosító **Központi Nukleáris Pénzügyi Alap** kezelését. Engedélyezési, felügyeleti hatósági feladatai a következők:

- a nukleáris anyagok központi nyilvántartása és ellenőrzése;
- a nukleáris kereskedelem előzetes engedélyezése;
- a radioaktív anyagok csomagolásának jóváhagyása és ellenőrzése.
- a radioaktív anyagok szállításának engedélyezése;
- sugárzóanyagok központi nyilvántartása;

Az ágazathoz kapcsolódó feladatok - a fokozott veszélyre tekintettel - egyéb szervekre is kötelezettséget rónak.

B) 3. Hasadóanyagok az Európai Unióban

Az Unió politikáiban kiemelt szerephez jut az atomenergia és annak szabályozása. A jelentőségét és kettős felhasználási lehetőségét (békés célú és katonai célú) figyelembe véve, az 1950-60-as éveinek politikai helyzetére tekintettel 1957-ben született meg az európai integrációs törekvések lépéseként az EURATOM szerződés. Célja, hogy biztosítsa a kutatást és technológiai fejlesztéseket, egységes biztonsági előírások megteremtése a civil lakosság és a környezet védelmének szemelőt tartásával, valamint annak biztosítása, hogy minden tagállam egyformán részesül a közös kutatási fejlesztési eredményekből.

Az atomenergia felhasználásának szabályozásában az **Euratom Ellátási Ügynökség** játszik kiemelt szerepet, amely a Szerződés és a Bizottság által rá ruházott feladata, hogy a nukleáris anyagok és szolgáltatások piacának működésével kapcsolatos bármely kérdésben szakértelmével, tájékoztatással és tanácsaival segítse a Közösséget, az Európai Unió nukleáris anyagokkal és szolgáltatásokkal való ellátásának biztonságát esetlegesen érintő piaci fejlemények figyelemmel kísérése és megállapítása révén piacfigyelő szerepet töltsön

be. A tervek között szerepel, hogy felruházzák hasadóanyag felhalmozás jogával (!), de egyelőre ezzel szemben az komoly ellenállás van a tagállamok részéről.

Az EURATOM szerződés a 2007-ben „ünnepelte” 50 éves fennállását, amely tiszteletére a Bizottság 2007. március 20-án „Ötvenéves az Euratom-Szerződés” címmel fogadott el közleményt, amelyben kiemeli az Európai Atomenergia-közösség hozzájárulását a tudomány fejlődéséhez és az uniós sugárvédelem magas színvonalához.

A nemzetközi fejlemények hatására a Tanács határozatot fogadott el az Orosz Föderációban a többoldalú nukleáris környezeti programról szóló keretmegállapodásra és a keretmegállapodás igényekről, amely kialakítja a jogi keretét az Északnyugat-Oroszországban nyugati országok által végzett nukleáris vonatkozású projekteknek.

3. A KERESKEDELEM IGAZGATÁSA

Fő témakörök

- 3.1. Általános kérdések
 - 3.2. Külkereskedelem
 - 3.3. A kereskedelem igazgatásának alanyai
 - 3.4. Fogyasztóvédelem
-

3.1. Általános kérdések

Az ipar igazgatásának kérdéskörén belül szükséges kitérnünk a kereskedelem igazgatásának bemutatására is, ugyanis a kereskedelem a nemzetgazdaság meghatározó ága, amelynek alapvető feladata a megtermelt javak, áruk fogyasztókhoz történő eljuttatása. Jelentőségét erősíti továbbá, hogy a mindennapi élethez nyújt szolgáltatásokat, így elkerülhetetlen az átfogó jogi szabályozás megalkotása. A kereskedelem tulajdonképpen, **mint összekötő láncszem jelenik meg a különböző iparágak és a mezőgazdaság, valamint a fogyasztók között.** A kereskedelem érinti talán a legszélesebb körét a társadalomnak, szinte mindenki szereplője, vagy mint az **áru előállítója, azaz, mint kereskedő, de legalábbis mint vásárló.** A másik alapvető jellemzője a kereskedelemnek, hogy a kereskedelmi jogviszonyban résztvevő felek – legalábbis jogilag – egyenrangúak. Az eddigieken túlmenően meg kell említeni, hogy a kereskedelem hatékonyan csak egy szabad versenyre épülő piacgazdaság keretei között működhet. Az említett jellemzők a nemzetgazdaság ezen területén is meghatározzák az állam feladatait. Elmondható, hogy a kereskedelmi viszonyokba az állam csak a legszükségesebb mértékben avatkozik be, azonban szerepvállalása a kereskedelem szabályozása területén elengedhetetlen, amelyet a következő tényezők alapoznak meg. Szükség van a kereskedelmi tevékenység folytatását meghatározó **alapelveknek és alapvető feltételeknek** a szabályozására, amit elsősorban a mikro-, kis- és középszintű vállalkozások érdekeinek védelme indokol. Azonban a szabályok megalkotása során kiemelt figyelmet kell szentelni a **vállalkozás szabadságának elvére is.** Ezért az állam a beavatkozások körének minimalizálása érdekében egyes, a kereskedők magatartását meghatározó kérdésekben, a szabályok megalkotását, a szakmára

bízva. Ilyen szabály lehet például a tisztességes kereskedelmi gyakorlat, vagy a beszerzési ár alatt történő értékesítés korlátozása stb.

Bár az előzőekben, a kereskedelemben résztvevők egyenrangúságát emeltük ki, azonban mégis szükség van egy szereplő – a **fogyasztó – érdekeinek fokozott védelmére** is. Ezt a társadalmi igényt csak és kizárólag az állam szerepvállalásával lehet megfelelő szinten kielégíteni.

Végül, de nem utolsó sorban meg kell említenünk, hogy a kereskedelem hatékony és színvonalas működése, valamint fejlődésének biztosítása csak és kizárólag a **nemzetközi kereskedelemben való részvétel lehetőségének biztosítása útján érhető el**.

Rövid bevezetőnk alapot ad arra, hogy a kereskedelem igazgatásának bemutatását elkezdjük, de előtte néhány alapfogalom ismertetését a könnyebb megértés elősegítése érdekében szükségesnek találjuk.

3.1.1. Alapfogalmak

Az árumozgás földrajzi értelemben alapvetően két területen valósulhat meg, vagy kizárólagosan belföldön, ebben az esetben **belkereskedelemről** beszélhetünk, illetve a másik esetben az áru értékesítése vagy beszerzése külföldön történik, ekkor **külkereskedelemről** beszélünk.

A **belkereskedelem** a belföldi kereslet kielégítését látja el, megfelelő minőségű, mennyiségű és választékú áruval. Az **áru** meghatározása is fontos elem, ugyanis árunak minősül minden forgalomképes birtokba vehető dolog. A kereskedelem esetében azonban további pontosításra van szükségünk, hiszen ezen a területen nem csak az áruk forgalmazásával, hanem a **szolgáltatások** értékesítésével is foglalkoznak. A szolgáltatás azonban nem dolog, hanem tevékenység, amelynek célja a fogyasztói szükségletek kielégítése, oly módon, hogy a szolgáltatás nyújtása és igénybevétele időben részben vagy teljesen egybeesik. A belkereskedelem feladatát **belkereskedelmi tevékenységek** kifejtésével valósítja meg. Ilyen tevékenység a nagykereskedelem, a kiskereskedelem, a vendéglátás, az idegenforgalom és a kereskedelmi szolgáltatás.

Meg kell jegyeznünk, hogy akkor tartozik egy tevékenység jellemzően az értékesítés kereskedelmi tevékenység körébe, ha **üzletszerűen** történik, ami azt jelenti, hogy a tevékenységet rendszeresen és haszonszerzés céljából végzik.

A **nagykereskedelem** a gyártók, és a kiskereskedelem összekapcsolását végzi. Ezen tevékenységen belül az áru beszerzése, tárolása, valamint kiskereskedő irányába történő

értékesítése valósul meg. A nagykereskedelemre hárul elsősorban a megfelelő áruválaszték biztosítása a kiskereskedő – viszonteladó – részére. A nagykereskedelmi tevékenység keretében a termékek átalakítás (feldolgozás) nélküli továbbforgalmazása és ezzel összefüggésben például a raktározása, és a szállítása történik meg.

A **kiskereskedelem** feladata az áru, fogyasztóhoz történő eljuttatása. Tehát a kereskedelmi láncolatban a kiskereskedelem kerül közvetlen kapcsolatba a fogyasztóval. A kiskereskedelmi tevékenység során a termékek forgalmazása, vagyoni értékű jog értékesítése és az ezzel közvetlenül összefüggő szolgáltatások nyújtása történik meg a végső felhasználó számára. Ebből már látható, hogy a kereskedelem általában három lépcsőben valósul meg. Az első lépésben az áru a gyártótól a nagykereskedőhöz jut el, a másodikban a nagykereskedőtől a kiskereskedőhöz, a harmadikban a kiskereskedő a végső állomásra a fogyasztóhoz juttatja el a terméket. Megjegyezzük, hogy ez a láncolat nem volt mindig engedélyezve, hiszen a szocialista gazdaság nem tartotta ezt kívánatosnak. Ma már a kereskedelemnek egyre szélesebb fogyasztói igényeket kell kielégítenie piacgazdasági keretek között, amely feladat más formában hatékonyan nem oldható meg.

A **vendéglátás** árucikkei tipikusan az ételek, az italok, a szórakoztató- és az egyéb szolgáltatások. A vendéglátás tevékenysége kapcsán fontos megjegyezni, hogy az ételek készítésével termék-előállítás is történik. Azonban, ha az előállításához szükséges alapanyagok beszerzésére gondolunk, a séma ugyanaz, mint a kereskedelem más területein.

Az **idegenforgalom vagy turisztika** a kereskedelmi tevékenységek talán legszínesebb területe, amely magába foglalja például az utazásszervezést, az utazásközvetítést, az idegenvezetést, és a szálláshely-szolgáltatási tevékenységet. Az idegenforgalom területén érdekes az áruról beszélni, hiszen ebben az esetben kifejezetten csak szolgáltatásokról beszélhetünk, amelyek elsősorban a gyógy-, természeti-, kulturális természeti-értékekre épülnek.

Annak érdekében, hogy a kereskedelem ágazata megfelelő színvonalon tudjon működni, szükség van az úgynevezett **kereskedelmi szolgáltatásokra**. Ezek elsősorban az áru értékesítését, a szolgáltatások színvonalát hivatottak emelni, elősegíteni. Ilyen tevékenységek tipikusan a reklámtevékenységek, a hirdetések, az értékesített árucikkek javítása, és a különböző termékek kölcsönzése.

A belkereskedelem kapcsán megjegyzendő, hogy főszabályként ilyen tevékenységet csak meghatározott helyen lehet folytatni. Ez a hely az **üzlet**, amely nem más, mint egy szilárd térelemekkel körülhatárolt, talajjal egybeépített vagy ahhoz rögzített, tartós

használatra készült, rendszeresen nyitva tartó, értékesítő hely, ahol kereskedelmi tevékenységet üzletszerűen végeznek.

Az üzletben azonban csakis az **üzletre kiadott működési engedélyben meghatározott** feltételeknek megfelelő keretek között lehet kereskedelmi tevékenységet végezni. Az említett kereteket az **üzletkör** határozza meg, amely tulajdonképpen jogszabályban meghatározott kereskedelmi tevékenységi kör. Ennek keretében a benne meghatározott termékek forgalmazhatók, illetve a meghatározott szolgáltatások nyújthatók.

A **külkereskedelem** a különböző áruk és szolgáltatások országhatáron átnyúló forgalmazása, amely kétféle képen történhet. Egyrészt kivitel (export), másrészt behozatal (import) útján. A külkereskedelem feladatai közül kiemelendő, hogy az ország gazdaságát kapcsolja be a világ gazdasági életének vérkeringésébe, és ezáltal elősegíti az ország gazdasági termelésének növekedését, az előállított termékek minőségi javulását, és ezáltal a nemzeti jövedelem növekedését.

A külkereskedelem **külkereskedelmi tevékenységek** révén valósul meg. Ezek a tevékenységi körök szélesebbek, mint a belkereskedelem kapcsán említettek. Ilyen tevékenység például a külkereskedelmi szerződés megkötése és teljesítése, az ennek érdekében végzett piackutatás és reklámtevékenység a nemzetközi piackutatás (Hol? Mi? Mennyiért?) továbbá az ajánlat-kérés és -tétel, az alku, és a megrendelés.

Ebben a körben is külön meg kell említenünk a kereskedelem szereplőit is. Elsőként a **fogyasztót**. Az a személy, aki – gazdasági, szakmai tevékenységi körén kívül – árut vesz, rendel, használ, illetőleg a kereskedelmi tevékenység tárgyát képező szolgáltatást igénybe veszi.

Második szereplő a **kereskedő**, aki a kereskedelmi tevékenységet végzi.

Harmadik pedig a **gyártó**. Gyártónak minősül az a személy, aki az árut üzletszerűen előállítja, és a kereskedelmi tevékenységet folytatónak (tehát a kereskedőnek) forgalmazási céllal értékesíti.

Az alapfogalmak ismertetését célszerű témánk, a kereskedelem igazgatásának fogalmi meghatározásával zárni, amely nézetünk szerint a következő:

A **kereskedelmi igazgatás** a nemzetgazdasági igazgatás egyik területe, azaz ága, amely a bel- és külkereskedelmet átfogó államilag szervezett irányító-szabályozó tevékenység, amelynek alanya a kereskedelem igazgatását végző szervek összessége, tárgya a kereskedelemmel foglalkozó szervek és személyek összessége, tartalmát pedig minden olyan eszköz alkotja, amellyel az alany a tárgyra hat.

3.1.2. Kereskedelmi tevékenység folytatásának feltételei

A kereskedelmi tevékenységet hazánkban csak több feltétel együttes fennállása esetén lehet folytatni. A szükséges feltételek két nagy csoportba sorolhatók. Az elsőbe tartoznak **általános feltételek**, amelyeket a **2005. évi CLXIV. törvény** tartalmaz. Ennek jellemzői, hogy kereskedelmi tevékenységet ezek hiányában, csak kivételes esetben jogszabályi felhatalmazás alapján lehet folytatni, vagy folytatása egyáltalán nem lehetséges. A másik csoportba a **speciális, vagy különös feltételek** tartoznak. Ezek jellemzője, hogy csak egyes tevékenységek, vagy üzletkörök esetében szükségesek a tevékenység végzéséhez.

A) Általános feltételek

Az **általános feltételek** között elsőként kell megemlíteni, hogy jelenleg Magyarország területén kereskedelmi tevékenységet folytatni csak **gazdasági társaság, a cégbíróság által bejegyzett tevékenységi körében, vagy egyéni vállalkozó, a vállalkozói igazolványában foglaltaknak megfelelően** végezhet. Ezek olyan alapvető feltételek, amelyek alól nincs kivétel. A cégek alapításával, bejegyzésének szabályaival nem foglalkozunk, (ez a kereskedelmi jog témaköre) azonban indokoltnak látjuk néhány mondatban az egyéni vállalkozói igazolvány megszerzésének módját ismertetni.

Magyarországon egyéni vállalkozó az lehet például, aki magyar állampolgár, vagy az Európai Unió valamely tagállamának állampolgára vagy Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes más államnak az állampolgára, továbbá az Európai Közösség és tagállamainak állampolgára, cselekvőképes, lakóhellyel rendelkezik, és nincs kizárva az egyéni vállalkozás gyakorlásából. Az egyéni vállalkozókról szóló törvény taxatív felsorolja, hogy ki nem lehet egyéni vállalkozó, itt csak néhány példát említenénk:

- akinek adó, vám, társadalom-biztosítási tartozása van;
- aki gazdasági társaság korlátlanul felelős tagja;
- akit gazdasági, vagyon ellen elkövetett bűncselekmény miatt jogerősen végrehajtható szabadságvesztésre ítélték.

Amint a felsorolásban is olvashatjuk, külföldi természetes személy is lehet egyéni vállalkozó, de az ő esetében további feltételek megléte is szükségeltetik, mint például tartózkodási engedély megléte, vagy, hogy jogszabály alapján jogosult legyen az országban vállalkozás céljából letelepedni.

A vállalkozói igazolványt a **jegyző** adja ki kérelemre. A kérelemnek tartalmazni kell:

- a kérelmező személyes adatait (név, születési hely, idő, anya neve, stb.);

- a vállalkozás székhelyét, telephelyét, fióktelepét;
- a tevékenységi körét és a tevékenység megnevezését.

A kérelemhez mellékletként egyéb adatokat is csatolni kell, ilyen például:

- a kérelmező adószámát;
- ha a végezni kívánt tevékenység képesítéshez kötött a képesítés meglétét igazoló dokumentumokat;
- ha a tevékenység gyakorlása hatósági engedélyhez kötött, az engedély meglétének igazolására szolgáló okiratokat.

A gazdasági társaságokban való részvétellel ellentétben **egy személy csak egy vállalkozói igazolvánnyal rendelkezhet**, de ez több tevékenység gyakorlására is feljogosíthatja, illetve a tevékenység több helyen történő gyakorlását is lehetővé teheti, természetesen csak akkor, ha a vállalkozói igazolványban fel van tüntetve. Megjegyezzük még, hogy a jegyző, az egyéni vállalkozókról nyilvántartást vezet, amelyben minden egyéni vállalkozó külön nyilvántartási számon van nyilvántartva, amely elsősorban a megkülönböztetésüket segíti elő.

A következő általános feltétel az üzlethez kapcsolódik. Hiszen kereskedelmi tevékenység főszabály szerint csak **üzletben** folytatható, de csak abban az esetben, ha az üzlet rendelkezik **érvényes működési engedéllyel**. A működési engedélyt az üzlet helye szerint illetékes **jegyző** adja ki kérelemre, ha a feltételek fennállnak. Ilyen lehet a szakhatóság – pl. Nemzeti Népegészségügyi Központ – engedélye. A feltételek meglétét az engedélyezési eljárásban a jegyző vizsgálja meg. A jegyző a működési engedélyt meghatározott üzletkörökre adja ki. Ennek megfelelően az üzletben csak és kizárólag a működési engedélyben megjelölt, az üzletkörökhöz tartozó termékek forgalmazhatóak.

A működési engedély tartalmazza:

- a kereskedő nevét, székhelyének címét, adószámát, statisztikai számjelét, cégjegyzékszámát, vállalkozói igazolvány számát;
- az üzlet nevét, címét;
- az üzletkör megnevezését, jelzőszámát;
- az üzletkörhöz tartozó, de szakhatósság állásfoglalása alapján forgalmazni nem engedett termékek körét;
- az ún. mozgóbolt esetén az árusításra engedélyezett területeket, illetve kijelölt napokat.

A jegyző az üzletekről, és az üzletek nyitva tartásáról nyilvántartást vezet.

Kereskedelmi tevékenység üzletben történő gyakorlása alól van kivétel is, ezek teljes felsorolására a jegyzetben nincs lehetőség, ezért nézzünk néhány példát:

- határon átnyúló kereskedelmi tevékenység;
- automatából történő értékesítés;
- idegenvezetői tevékenység;
- internetes kereskedelem;
- közterületi értékesítés;
- lovas szolgáltató tevékenység.

B) Különös vagy speciális feltételek

A kereskedelmi tevékenységek gyakorlásának különös feltételei között említhetjük meg például a megfelelő **szakképesítés** meglétét. Ilyenek lehetnek például gyógyszerek forgalmazása esetén, vagy egyes termékek esetében a forgalmazáshoz szükséges **szakhatósági engedélyek**, vagy **hatósági nyilvántartásba vétel**, amely például lőfegyverek kereskedelme esetén fordulhat elő. Mint látható ezek a feltételek csak egyes esetekben szükségesek a kereskedelmi tevékenységek gyakorlásához. Azonban, ha az adott esetben valakit törölnek a hatósági nyilvántartásból, vagy nincs megfelelő végzettsége a tevékenység gyakorlása tovább nem folytatható.

C) Kereskedelmi tevékenység gyakorlásának, működésnek szabályai

A kereskedelmi tevékenységek folytatásához szükséges általános és speciális feltételek csak arra jogosítanak fel, hogy a tevékenység folytatását megkezdjük, azonban a tevékenység gyakorlására, természetesen tevékenységi körtől függően külön szabályok vonatkoznak. Ezek a szabályok nagyjából sokszínűek, és nagy mennyiségűek, ezért részletes ismertetésükre nincs lehetőségünk, de annak bemutatását, hogy körülbelül milyen szabályokról is van szó, szükségesnek érezzük.

A fogyasztók tájékoztatása érdekében minden üzletben fel kell tüntetni, látható helyen az **üzlet nyitva tartását**, ugyancsak látható helyen feltüntetett módon kell tájékoztatást nyújtani a vevőnek arról, hogy esetleges **panaszával** hová fordulhat. Az árun egyértelmű módon fel kell tüntetni az **árat**, valamint a **minőségi osztályba sorolást**.

Kereskedelmi tevékenységet az üzlet homlokzatával érintkező közterületen, csak **közterület-használati engedély** birtokában lehet folytatni.

Az áru megfelelő módon történő tárolásáért, raktározásáért, adott esetben szállításáért, és ezáltal a minősége szükséges ideig történő, megőrzésért a kereskedő felelős.

Biztosítani kell a vevő számára, hogy a termék jellegétől függően annak mennyiségét az üzletben ellenőrizhesse. Az üzletben a kereskedő köteles ún. **vásárlók könyvét** tartani, amelyben a vevők panaszait, észrevételeiket, javaslataikat jegyezhetik be. A vevőt ezen jogában akadályozni tilos. Ha a bejegyzés jellege megkívánja, a kereskedőnek azt ki kell vizsgálnia, és erről, valamint a bejegyzés kapcsán tett intézkedésről a vevőt 30 napon belül értesíteni kell. A vásárlók könyvét jól látható helyen kell tartani.

Az üzletben a kereskedőnek rendelkeznie kell a forgalmazott **termék eredetét hitelt érdemlően igazoló bizonylattal**.

Azért, hogy a forgalomba csak biztonságos áru kerüljön szakmai ismeretei, és tájékozottsága keretein belül a forgalmazó is felel.

A vendéglátó egységek valamint a kereskedelmi szálláshelyek minőségi **osztályba sorolása** kötelező, és erről a vevőt megfelelő módon tájékoztatni kell.

A 18. életévét be nem töltött személy részére szeszes italt, szexuális terméket, valamint dohányterméket kiszolgálni vagy értékesíteni tilos. Ebben az esetben a törvény feljogosítja a kereskedőt arra, hogy kétség esetén a **vevőt életkorának hitelt érdemlő igazolására hívja fel**, ennek elmulasztásáért a kereskedő felel. Jogszabály ezen termékek árusításának helyét is feltételekhez kötheti, például iskolák egyéb közintézmények közelsége mint kizáró okok jöhetnek szóba.

Üzlet nélkül folytatható tevékenységek esetében, a kereskedő köteles a vevőt megfelelő módon tájékoztatni a székhelyéről, a panaszügyintézés helyéről és módjáról, és az adott tevékenységre vonatkozó sajátos rendelkezésekről.

A piacgazdaság keretében törvényszerű, hogy egyes vállalatok, vállaltcsoportok, gazdaságilag kiemelkedő szintűre növekednek, és egyes piaci ágazatokban meghatározó szerepet töltenek be. Ezen vállalkozásokat **jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozásoknak** nevezzük, azt hogy ki tartozik ebbe a körbe törvény határozza meg. Az egészséges piaci viszonyok biztosítása az állam feladata, ennek érdekében célszerű ezekre külön szabályokat megalkotni. Ezeket a szabályokat alapvetően a versenyjog tartalmazza, de a kereskedelmet szabályozó törvények is tartalmazznak ide vonatkozó rendelkezéseket. Ilyen a beszállítók indokolatlan megkülönböztetésének tilalma, vagy ennek érdekében az ún. **etikai kódexek** elkészítésének kötelezettsége. A kódexet az érintett vállalkozások készítik el, és jóváhagyásra benyújtják a Gazdasági Versenyhivatalhoz.

A kereskedelmi tevékenységek gyakorlásának szabályait, mint már említettem sokáig lehetne még sorolni, annyi azonban látható, hogy egyes szabályok fogyasztóvédelmi, mások versenyjogi, megint mások kereskedelmi, vendéglátó ipari szakmai jellegűek.

3.2. Külkereskedelem

A kereskedelem jogi szabályozásáról elmondható, hogy alapvetően kettős jellegű volt. Külön törvényi szabályozást kapott a kül- és külön a belkereskedelem. A 2004-ben az Európai Unióhoz való csatlakozással hazánkban a **kereskedelem szabályozásának ilyen jellegű kettőssége megszűnt**. Ennek oka az Európai Unió közös kereskedelem politikájában keresendő, amelynek egyik alapvető eleme az áruk és szolgáltatások szabad áramlása. A csatlakozás előtt a külkereskedelmünkkel kapcsolatos alapvető szabályokat az 1974. évi III. törvény tartalmazta, amelyet a 2004. évi XXIX. törvény hatályon kívül helyezett. A külkereskedelemmel kapcsolatos szabályozás alapvetően a közösségi intézmények kezébe került, azonban a **Római Szerződés 30. cikkelye** a külkereskedelemmel kapcsolatos egyes szabályok – elsősorban tilalmak, és korlátozások – nemzeti hatáskörben történő bevezetését teszi lehetővé. Ezzel a lehetőséggel a tagállamok, így hazánk is csak indokolt esetben élhetnek, mint például a közrend, a közérkölc, a közbiztonság, vagy az ipari- és kereskedelmi tulajdon védelme körében. Természetesen ezen felsorolás nem taxatív.

A fentiek következtében a korábbi szabályozás szerint egyes árucikkek külkereskedelméhez a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal által kiadott engedélyre volt szükség. A Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal az 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat értelmében jogutódlással - **Budapest Főváros Kormányhivatalába** történő beolvadással – megszűnt. Az MKEH 2017. január 1. napjától Budapest Főváros Kormányhivatala szervezeti rendszerén belül folytatja szakmai tevékenységét, tehát az engedélyezési eljárásokat Budapest Főváros Kormányhivatala folytatja le. Az engedélyköteles árucikkek felsorolását külön jogszabály tartalmazza. Az árucikkek meghatározott kategóriákba vannak sorolva, így például, van olyan árucsoport, amelynek csak úgynevezett harmadik országokba történő kivitele van engedélyhez kötve. Ebbe a körbe tartozik például:

- a lőpor, az elkészített robbanóanyag, a biztonsági gyújtózsínór;
- a golyóálló mellény;
- a közbiztonságra különösen veszélyesnek minősített kések;

- az elöltöltős lőfegyver, stb.

Megjegyzendő, hogy a közbiztonságra különösen veszélyes eszközök engedélyezése az **Országos Rendőr-főkapitányság** előzetes egyetértésével történhet meg.

Külön árucsoportot képeznek a nem közösségi áruk, amelyek Magyarország területére, kereskedelmi forgalomba csak a Budapest Főváros Kormányhivatal engedélyével hozhatók be. Érdekes az árucsoportok összehasonlítása, mert ebben az esetben az előző csoporttól nem az áru fajtája, hanem származási helye miatt kap más besorolást az áru.

Egyes áruféleségek esetében hazánk területére történő be- és kivitel bármilyen viszonylatban – tehát harmadik országba vagy az Unióba – a Budapest Főváros Kormányhivatal engedélyére van szükség, mint például:

- nem perforált lyukkártya-és lyukszalag papír;
- meghatározott védelmi elemeket tartalmazó biztonsági papír stb.

A biztonsági papírokra vonatkozó engedély megadásához a **Nemzetbiztonsági Szakszolgálat Szakértői Intézetének** előzetes írásbeli egyetértésére is szükség van.

Egyes árucikkek külkereskedelméhez, valamint az országon történő átszállításához a Budapest Főváros Kormányhivatal **külön tevékenységi engedélyére** van szükség. Ebbe a körbe elsősorban a különféle radioaktív anyagok tartoznak.

A külön tevékenységi engedély meghatározott időre, de maximum 3 évre adható, amely külön kérelem alapján módosítható, és meghosszabbítható.

A Budapest Főváros Kormányhivatal engedélyére van szükség az egyes országhatárt átlépő szolgáltatások gyakorlásához. Ilyen a vállalkozási export, amikor egy magyar és egy külföldi székhelyű vállalkozás között létrejött szerződés teljesítése magyar munkavállaló külföldi munkavégzésével valósul meg, valamint ennek ellentéte, a vállalkozási import esetében is.

Ugyancsak a Kormányhivatal hatáskörébe tartozik a haditechnikai eszközök külkereskedelmével kapcsolatos engedélyek kiadása, amelyről külön jogszabály rendelkezik.

A külkereskedelmet érintő szabályozás jellemzője még, hogy az Európai Unió szabályokon kívül tartalmát egyes **nemzetközi szerződések** határozzák meg.

3.3. *A kereskedelem igazgatásának alanyai*

3.3.1. Az állam szervei

A teljességhez hozzátartozna az Európai Unió közösségének szerveivel is foglalkozni, de az más stúdium anyaga, ezért itt csak – mint már az előzőekben arra utaltunk – ezzel kapcsolatosan annyit jegyzünk meg, hogy a kereskedelem elsősorban a külkereskedelem igazgatására nagy hatást gyakorolnak.

Mint más igazgatási ágaknál, a sort itt is az **Országgyűléssel** kell kezdenünk, amelynek elsődleges tevékenysége a **jogalkotásban** merül ki, amikor megalkotja a kereskedelemről, a Polgári törvénykönyvről, a fogyasztóvédelemről, a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról, vagy az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényeket – hogy csak a legfontosabbakat említsük. A törvényalkotás mellett az Országgyűlés a **kormányprogram elfogadásával** tölt be meghatározó szerepet a kereskedelem igazgatásában, ugyanis a kormányprogram szerves részét képezi a gazdaságpolitika, és ezen belül természetesen a kereskedelempolitika is. A kormányprogram elfogadásával az Országgyűlés a Kormány gazdasági programját tulajdonképpen az állami politika rangjára emeli.

A **Kormány** is kettős szerepet tölt be a kereskedelem igazgatásában. Elsőként a **jogalkotást** kell itt is kiemelni, amely kétoldalú. Egyrészt **kormányrendeletek**, megalkotásával alakítja a kereskedelem igazgatását, amikor kijelöli a **kereskedelmi és más hatóságokat**, meghatározza a forgalmazás szempontjából engedélyhez kötött egyes **árucikkek** körét, vagy például az **üzletek működési rendjének** szabályait. Másrészt **nemzetközi szerződések megkötésével** avatkozik be a kereskedelembe, hiszen ezek a jogszabályok jogrendszerünk részévé válnak. A Kormány által betöltött másik szerepkör a már említett **kormányprogram elkészítése**, amely a kereskedelem politikával kapcsolatos főbb alapelemeket és irányvonalakat tartalmazza. A Kormány nem csak jogi, hanem **gazdasági eszközökkel** is elősegíti kereskedelempolitikájának érvényre jutását. Ilyen eszköz lehet például az adókedvezmények biztosítása, vagy az exporttámogatás is. Fontos megjegyeznünk, hogy a Kormány jogalkalmazóként a kereskedelem igazgatásában **nem játszik szerepet**.

A minisztériumok közül a kereskedelem igazgatásának központi feladatait az Innovációs és Technológiai Minisztérium (a továbbiakban: ITM) látja el. Az ITM államtitkárságai közül a **Kereskedelempolitikáért és Fogyasztóvédelemért Felelős Államtitkárság** látja el főként a kereskedelem igazgatásával kapcsolatos feladatokat,

azonban a Pénzügyminisztérium **Gazdaságfejlesztésért és –szabályozásért Felelős Államtitkársága** is jelentős hatást gyakorol a kereskedelem működésére.

A miniszter feladatkörében alapvetően a következők tartoznak:

- a kereskedelmet érintő törvények és kormányrendeletek előkészítése;
- a kereskedelmet érintő nemzetközi szerződések előkészítése;
- miniszteri rendeletek kibocsátása;
- javaslattétel a Kormány gazdaság- és ezen belül kereskedelem politikájára.

Az innovációs és technológiai miniszter a kereskedelemmel kapcsolatos feladatkörében együttműködik más miniszterekkel is, mint például a pénzügyminiszterrel, az emberi erőforrások miniszterével, a külgazdaságért és külügyért felelős miniszterrel, vagy a honvédelemért felelős miniszterekkel.

A sort **Budapest Főváros Kormányhivatalának Kereskedelmi, Haditechnikai, Exportellenőrzési és Nemesfémhitelesítési Főosztályának** bemutatásával folytatjuk.

A Hivatal – a teljesség igénye nélkül – az alábbi feladatok ellátásáról köteles gondoskodni:

a) EU-s, valamint más jogszabályokból a Hivatal feladat- és hatáskörébe, illetékességébe utalt, egyes árukra, szolgáltatásokra vagy országokra vonatkozó behozatali és kiviteli engedélyezési feladatok, illetve korlátozásokhoz kapcsolódó, más szervezeti egység hatáskörébe nem utalt feladatok ellátása;

b) az EU-s jogszabályokból, a nemzetközi gazdasági egyezményekből, valamint a külön jogszabályokból fakadó, egyes árukra vagy országokra vonatkozó behozatali engedélyezési feladatok végrehajtása, a védintézkedések, a mennyiségi korlátozások és felügyeleti eljárások működtetése, az import vámkontingensekhez kapcsolódó biztosíték kezelése;

c) a faanyag-behozatal engedélyezési rendszerével kapcsolatos hatósági feladatok ellátása;

d) az EU-s intézményekben (szakbizottságokban, munkacsoportokban) a magyar érdekek képviselése és érvényesítése a külkereskedelem területén;

e) haditechnikai termékek gyártásának és külkereskedelmének ellenőrzése, haditechnikai szolgáltatások nyújtásának ellenőrzése;

g) exportellenőrzési tevékenységek ellátása;

h) a Hivatal által kötött együttműködési megállapodásokban rögzített koordinációs, ellenőrzési és adatszolgáltatási feladatok teljesítése;

i) részvétel az engedélyezéshez kapcsolódó statisztikai, vámigazgatási szabályozó rendszer kialakításában;

j) nemesfémek ellenőrzése és szakvélemények adása.

A **Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal** (a továbbiakban: NÉBIH) központi hivatal. A Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal (NÉBIH) 2012. március 15-én alakult meg. A hivatal az Agrárminisztérium háttérintézményeként országos hatáskörben felügyeli az élelmiszerlánc-biztonsági szabályok betartását, küzd az élelmiszerhamisítások és a feketegazdaság ellen. A NÉBIH önállóan működő és gazdálkodó, az előirányzatok felett teljes jogkörrel rendelkező központi költségvetési szerv. A NÉBIH-et az elnök vezeti. A NÉBIH szakmai irányítása alá tartoznak a megyei kormányhivatalok mezőgazdasági szakigazgatási szervei. A NÉBIH-et a Kormány növénytermesztési hatóságként, talajvédelmi hatóságként, élelmiszerlánc-felügyeleti szervként, tenyésztési hatóságként, erdészeti hatóságként, vadászati hatóságként, halászati hatóságként, borászati hatóságként, mezőgazdasági igazgatási szervként és pálinka-ellenőrző hatóságként jelöli ki.

A **Fogyasztóvédelmi Hatóság**, az innovációs és technológiai miniszter irányítása alatt álló hatóság. A fogyasztóvédelmi hatóság a kormányhivatal. A hatóság **véleményezési és javaslatételi** tevékenységet végez a fogyasztókat érintő jogszabályokkal kapcsolatosan, valamint közreműködik a fogyasztóvédelmi politika kialakításában. A fogyasztóvédelemmel kapcsolatos **szakmai segítő- és oktató** tevékenységet végez, valamint ellátja az árukkal és szolgáltatásokkal kapcsolatos **ellenőrző** tevékenységet a fogyasztók érdekében.

Megemlíthetjük még a **Gazdasági Versenyhivatalt**, valamint a kereskedelem igazgatása területén nagy számban, mint **szakhatóságok** szerepet játszó különféle közigazgatási szerveket – például Nemzeti Népegészségügyi Központ, Nemzeti Adó és Vámhivatal, Rendőrség –, de ezekről egyéb tanulmányaink során bővebben kapunk ismeretanyagokat.

3.3.2. Helyi önkormányzatok

Az állam szervei mellett a **helyi önkormányzatok** is fontos szerepet töltenek be a kereskedelem igazgatásában. A **képviselő testületek** elsősorban a **jogszabályalkotással vállalnak szerepet**, amelyekben például a helyi vásárok és piacok működésének rendjét, vagy a helyi üzletek (22–6) óra közötti nyitva tartásának szabályait határozzák meg. Másik fontos feladata a képviselő testületeknek a **helyi kereskedelempolitika kialakítása**.

Kiemelten fontos szerep jut a kereskedelem igazgatásában a **jegyzőknek**, mint kereskedelmi hatóságoknak, akik elsősorban, mint már említettük **engedélyezési** feladatokat látnak el, (meg kell jegyeznünk, hogy jelenleg álláspontunk szerint vitatható indokból a kereskedelmi tevékenységek jelentős része kizárólag bejelentési kötelezettséghez kötött) vállalkozói igazolványok, működési engedélyek kapcsán. Az engedélyezés mellett **nyilvántartási, panaszkezelő** feladataik is vannak.

3.3.3. Társadalmi szervezetek

A társadalmi szervezetek körében a legdominánsabb szerepet a **Gazdasági kamarák, azon belül is a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara, valamint területi kamarái**, töltik be. A kamarák köztestületek, és mint ilyenek kvázi közigazgatási szerveknek minősülnek. A gazdasági kamarák esetében a tagság jelenleg előfeltétele a kereskedelmi tevékenységek gyakorlásának. Tevékenységükre jellemző, hogy nagyon széleskörű, például:

- összeállítják és közreadják a kereskedelmi szokványokat;
- ellátják a szakmai képzéssel kapcsolatos egyes feladatokat, mint például a mesterképzések megszervezése;
- egyes árukra vonatkozó, a kereskedelmi forgalomban szükséges származási igazolásokat, és más okmányokat állítanak ki;
- általános érvényű, a tisztességes piaci magatartásra vonatkozó etikai szabályokat dolgoznak ki;
- az előbb említett szabályok esetén a versenyfelügyeletet ellátó szervnél kezdeményezik a szükséges intézkedések megtételét;
- egyes esetekben a fogyasztók polgári jogi igényeinek érvényesítése érdekében pert indíthatnak;
- kezdeményezhetik a cégbíróságnál a törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatását, valamint a jegyzőnél a vállalkozói igazolvány visszavonását;
- együttműködnek a kereskedelem igazgatásában részt vevő szervekkel;
- a fogyasztói jogok érvényesítése érdekében békéltető testületet működtetnek.

A kamarák mellett a **Békéltető testület** lát el fontos feladatokat, de ezek a feladatok elsősorban a fogyasztóvédelemhez kapcsolódnak. A békéltető testületek eljárásukkal a fogyasztó- és a gazdálkodó szervezet közötti fogyasztói viták egyezségeen alapuló rendezését hivatottak megkísérelni. A békéltető testület a megyei (fővárosi) kereskedelmi és

iparkamarák által működtetett független testület. Hatáskörébe tartozik a fogyasztói jogvita bírósági eljáráson kívüli rendezése. Meghatározott számú, és határozott időre választott tagsággal rendelkezik, ahol a tagok újraválaszthatóak. A tagokat egyenlő arányban jelölik, egy részt a kamara, más részt a fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó társadalmi szervezetek oldaláról.

Meg kell még említeni a **fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó társadalmi szervezeteket, civilszervezeteket**. Ahogy a nevükből is kiderül, olyan társadalmi szervezetekről van szó, amelyek alapszabályban meghatározott célja a fogyasztók érdekeinek védelme.

3.4. Fogyasztóvédelem

Mint említésre került, a fogyasztóvédelem a kereskedelem igazgatásának szerves részét képezi, ezért közigazgatási szemszögből elkerülhetetlen az ismertetése. Megjegyezzük azonban, hogy egyetemi tanulmányaik során a hallgatók részletesebben fognak találkozni a tárgykörrrel ezért itt, csak röviden és közigazgatási szempontból kerül ismertetésre. Vegyük tehát sorra, hogy a kereskedelmi igazgatás mely alanyai, milyen eszközökkel látnak el feladatokat ezen a területen.

A legfontosabb a **jogalkotás**. Ezt a feladatkört az Országgyűlés és a Kormány látja el. Kiemelendő a jogalkotással kapcsolatban, hogy az Európai Unióba történő csatlakozás következtében gyökeres változások következtek be ezen a területen. Alapkövetelmény lett ugyanis a hazai jogalkotással szemben, hogy a megalkotásra kerülő jogszabályanyag **megfeleljen az Unió ide vonatkozó jogi aktusainak**. Az Országgyűlés törvényben biztosítja a fogyasztói érdekek védelmét. Elsősorban biztosítja:

- a biztonságos áruhoz és szolgáltatáshoz fűződő fogyasztói érdekek érvényre jutását;
- a vagyoni érdekek védelmét;
- a megfelelő tájékoztatáshoz, valamint a hatékony jogorvoslathoz való jogot;
- a társadalmi szervezeteken keresztül történő fogyasztói érdekképviselethez fűződő érdekek érvényre jutását.

Ezen felül az Országgyűlés törvényben hatalmazza fel a Kormányt, a fogyasztóvédelem feladatát ellátó szervek működésével kapcsolatos jogszabályok megalkotására. Az Országgyűlés hagyja jóvá a fogyasztóvédelmi politikát, amelyet a Kormány az innovációs és technológiai miniszterrel közösen alakít ki.

Az Innovációs és Technológiai Minisztérium a fogyasztóvédelem állami irányításáért felelős központi közigazgatási szerv.

A minisztériumot az innovációs és technológiai miniszter vezeti, aki többek között ezen feladatkörén belül **irányítja** a Fogyasztóvédelmi Hatóságot.

A fogyasztóvédelmi feladatokat ellátó szervek sorában a már említett **Fogyasztóvédelmi Hatóság** a következő. A fogyasztó bármilyen fogyasztóvédelmi probléma esetén a fogyasztóvédelmi hatósághoz fordulhat. A fogyasztóvédelmi hatóság kérelemre, vagy hivatalból eljár, vizsgálva ezzel a vállalkozás piaci magatartását fogyasztóvédelmi szempontból. A fogyasztó egyedi ügyét azonban a békéltető testület oldja meg, azaz a fogyasztóvédelmi hatóság ebben az esetben átteszi a kérelmező ügyét a békéltető testülethez. A fogyasztóvédelmi hatóság a kormányhivatal. A Hatóság közigazgatási szerv eljárására a közigazgatási eljárásokra vonatkozó szabályok érvényesek. Ezen körben:

- elrendelheti a jogsértő állapot megszüntetését;
- megtilthatja a jogsértő magatartás további folytatását;
- elrendelheti a fogyasztó életére, egészségére, testi épségére veszélyes áru forgalomból történő kivonását, valamint, ha környezetvédelmi szempontok igénylik, az áru megsemmisítését is;
- egyes fogyasztóvédelmi, vagy a kereskedelmet érintő szabályok megszegése esetén elrendelheti az érintett üzlet bezárását is;
- ellenőrző tevékenységet végez; ennek keretében próbavásárlást végezhet, valamint az áru minőségének megállapítása érdekében mintavételre jogosult;
- a fogyasztóvédelmi rendelkezések megsértése esetén fogyasztóvédelmi bírságot szabhat ki, adott esetben halmozottan is.

A Hatóság a feladatát az Európai Unió tagállamainak fogyasztóvédelmet ellátó szerveivel együttműködve köteles ellátni.

A fogyasztók széles körét érintő, vagy jelentős nagyságú hátrányt okozó jogszabályba ütköző tevékenységet végző személlyel szemben a Hatóságnak **keresetindítási joga** van. Ez a jogosultság megilleti még a fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó társadalmi szervet, az ügyészt, és egyes esetekben a Magyar Nemzeti Bank is.

Megjegyezzük még, hogy a Hatóság **különös hatáskörű szabálysértési hatóságként** is eljárhat, például az áru hamis megjelölése, rossz minőségű termék forgalomba hozatala stb. esetében.

Fogyasztóvédelemmel kapcsolatos feladatokat látnak még el a helyi önkormányzatok, amelyek:

- segítik a fogyasztók önszerveződéseit, támogatják a fogyasztóvédelmi társadalmi szervezetek helyi érdekérvényesítő tevékenységét;
- önkéntesen, a kamarával történő megállapodás alapján részt vállalhatnak a békéltető testület működtetésének feladataiból;
- ha a lakosság igényli fogyasztóvédelmi tanácsadó irodát működtethetnek.

A jegyző kereskedelem igazgatása körében ellátandó feladatai természetesen kihatnak a fogyasztóvédelemre is.

Szólnunk kell még a kamarákról, a békéltető testületekről, valamint a fogyasztói érdekek képviseletét ellátó társadalmi szervezetekről, amelyek szükséges mértékű ismertetését a kereskedelem igazgatásának alanyait bemutató részben már megtettük.

Végezetül a fogyasztóvédelem kapcsán elmondható, hogy az állam ezen a területen ellátandó feladatait, a társadalom és a fogyasztók széleskörű bevonásával látja el.

Jogszabály-jegyzék az I. részhez

(lezárva: 2020. március 19.)

1. 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
2. 2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról
3. 1990. évi LXXXVII. törvény az árak megállapításáról
4. 1995. évi XXVIII. törvény a nemzeti szabványosításról
5. 2005. évi LXXVIII. törvény a Nemzeti Akkreditáló Testület szervezetéről, feladat- és hatásköréről, valamint eljárásáról
6. 2012. évi CXXVIII. törvény a szakmaközi szervezetekről és az agrárpiaci szabályozás egyes kérdéseiről
7. 1999. évi CXXI. törvény a gazdasági kamarákról
8. 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról
9. 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról szóló
10. 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
11. 2009. évi CXV. törvény az egyéni vállalkozóról és az egyéni cégről
12. 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról
13. 2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról
14. A Magyar Államkincstárról szóló 311/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet
15. Az állami vagyonnal való gazdálkodásról szóló 254/2007. (X. 4.) Korm. rendelet
16. 2005. évi CLXIV. törvény a kereskedelemről
17. 2004. évi XXIX. törvény az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról
18. 1999. évi CXXI. törvény a gazdasági kamarákról
19. 1997. évi CLV. törvény a fogyasztóvédelemről
20. A kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet
21. A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet
22. A 354/2013. (X. 7.) Korm. rendelet a belső piaci információs rendszer hazai működéséről és az abban való részvételnek a szabályairól, valamint a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti bejelentési kötelezettség teljesítéséről
23. A Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatalról és a területi mérésügyi és műszaki biztonsági hatóságokról szóló 320/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet
24. Az egyes áruk, szolgáltatások és anyagi értéket képviselő jogok vámhatárt vagy országhatárt átlépő kereskedelméről szóló 52/2012. (III. 28.) Korm. rendelet
25. 2009. évi LXXVI. törvény a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól

26. 1993. évi XLVIII. törvény a bányászatról
27. A bányászatról szóló törvény végrehajtásáról szóló 203/1998. (XII. 19.) Korm. rendelet
28. A Magyar Bányászati és Földtani Hivatalról szóló 267/2006. (XII. 20.) Korm. rendelet
29. A bányafelügyelet részére fizetendő igazgatási szolgáltatási díjakról, valamint a felügyeleti díj fizetésének részletes szabályairól szóló 57/2005. (VII. 7.) GKM rendelet
30. Az ásványi nyersanyagok és a geotermikus energia fajlagos értékének, valamint az értékszámítás módjának meghatározásáról szóló 54/2008. (III.20.) Korm. rendelet
31. 1991. évi XVI. törvény a koncesszióról
32. 2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról
33. 2008. évi LXX. törvény a villamos energiával összefüggő egyes kérdésekről
34. A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 273/2007. (X. 19.) Korm. rendelet
35. A villamosenergia-ipari építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló 382/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet
36. A villamos energia egyetemes szolgáltatás árképzéséről szóló 4/2011. (I. 31.) NFM rendelet
37. 1996. évi CXVI. törvény az atomenergiáról
38. 2008. XL. törvény a földgázellátásról
39. 2006. évi XXVI. törvény a földgáz biztonsági készletezéséről
40. A földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 19/2009. (I. 30.) Korm. rendelet
41. 2005. évi XVIII. törvény a távhőszolgáltatásról
42. 2008. évi LXVII. törvény a távhőszolgáltatás versenyképesebbé tételéről
43. A távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény végrehajtásáról szóló 157/2005. (VIII. 15.) Korm. rendelet
44. A Bizottság 2014. március 26-i 312/2014/EU rendelete a gázszállítási rendszer-üzemeltetők közötti rendszeregyensúlyozásra vonatkozó üzemi és kereskedelmi szabályzat létrehozásáról 312/2014/EU rendelet
45. A Bizottság 2013. október 14-i 984/2013/EU rendelete a földgázszállító rendszerekben alkalmazott kapacitásallokációs mechanizmusokat szabályozó üzemi és kereskedelmi szabályzat létrehozásáról és a 715/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet kiegészítéséről 984/2013/EU rendelet
46. Az Európai Parlament és a Tanács 347/2013/EU rendelete (2013. április 17.) a transeurópai energiaipari infrastruktúrára vonatkozó iránymutatásokról és az 1364/2006/EK határozat hatályon kívül helyezéséről, valamint a 713/2009/EK, a 714/2009/EK és a 715/2009/EK rendelet módosításáról 347/2013/EU rendelet
47. Az Európai Parlament és a Tanács 2012/27/EU irányelve (2012. október 25.) az energiahatékonyságról, a 2009/125/EK és a 2010/30/EU irányelv módosításáról, valamint a 2004/8/EK és a 2006/32/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről 2012/27/EU irányelv
48. 2013. évi XXII. törvény a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról
49. ZÖLD KÖNYV Európai stratégia az energiaellátás fenntarthatóságáért, versenyképességéért és biztonságáért {SEC(2006) 317}

Irodalomjegyzék az I. részhez

1. A gazdaság jogi alapjai (Szerk.: Sárközy T.) Tankönyvkiadó, Budapest, 1985.
2. Balázs I.: A közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák lehetséges alkalmazási területei a magyar közigazgatásban In.: Alternatív gondolatok a közigazgatásról (Szerk.: Balázs István-Jancsovcics Andrea) Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 1994.
3. Bara-Tóth: Az állami beavatkozás határai. Közgazdasági Szemle, 1990. március
4. Bencze I.: A kincstári vagyon a jog tükrében. ÁPV Rt. Budapest, 1999.
5. Bolvári Z.: Az önkormányzati közüzemi szervezetek privatizációja. Magyar Közigazgatás 1997. évi 1. szám
6. Ficzer L.: Gazdaságirányítás és közigazgatás. Jogtudományi Közlöny 1981. évi 6. szám
7. Harmathy A.: Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1983.
8. Hováth L.: Gazdasági fogalmak. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1980.
9. Kálmán Gy.: A magyar gazdaságirányítás joga. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1982.
10. Kautz Gy.: A nemzetgazdasági eszmék fejlődési története és befolyásolása a közviszonyokra Magyarországon. Pest, 1868. Heckenast
11. Kenneth K. Baar: Települési közszolgáltatások vállalkozásba adása. Magyar Közigazgatás 1999. évi 5. szám
12. Kovács Á.: Az állami vagyon hasznosításának ellenőrzése. Magyar Közigazgatás 1993. évi 2. szám
13. Lőrincz L.: A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és a politikával. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1981.
14. Martonyi J.: Szabad piac és erkölcsi rend. Európai utas 1997. évi 2. szám
15. Mihályi P.: Fosztogatás – osztogatás - fosztogatás. Az állami tulajdon tündöklése és bukása. Közgazdasági Szemle, 1992. november
16. Pitti Z.: Az önkormányzati vagyon létrejötte és lehetséges hasznosítása. Magyar Közigazgatás 1993. évi 7. szám
17. Román R.: A tartósan állami tulajdonban lévő vállalkozások jogi szabályozásáról. Magyar Közigazgatás 2006. évi 11. szám
18. Sárközy T.: Rendszerváltozás és a privatizáció joga. MTA Budapest, 1997.
19. Szaniszló J.: Az egyes polgári államok államszervezete - A nemzetgazdaság központi szintű irányítása. MTA Államtudományi Kutatások Programiroda Budapest, 1986.
20. Vadál I.: Korszerű közigazgatás – avagy: kényszer szülte megoldások a közszolgáltatások megszervezésében. Magyar Közigazgatás 2000. évi 1. szám
21. Horváth M. Tamás (Szerk.): Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatás-szervezés. Magyar Közigazgatási Intézet Budapest, 2007.

II. Rész

TERÜLETI-MŰSZAKI IGAZGATÁS

4. KÖZLEKEDÉSI IGAZGATÁS

Fő témakörök:

- 4.1. A közúti közlekedés
 - 4.2. Légi közlekedés
 - 4.3. Vasúti közlekedés
 - 4.4. Vízi közlekedés
-

A közlekedés igazgatásának kérdése a társadalmi együttélés kezdetéig vezethető vissza. Ennek oka abban rejlik, hogy a közlekedésnek fontos szerep jut más igazgatási ágak, például gazdasági, hadi stb. működtetésében. Ma már a technikai fejlődésnek köszönhetően a közlekedésnek négy ágát különböztethetjük meg, úgy mint a közúti, vízi, légi, valamint vasúti közlekedést. A továbbiakban ennek megfelelően mutatjuk be az egyes közlekedési ágazatokat, illetőleg azok igazgatását.

4.1. A közúti közlekedés

A közlekedés területének létezik egy sajátossága, amely más igazgatási területekre általában nem jellemző, ez a **szupranacionalitás**. Az ókorban ez a szempont, különböző módszerekkel került kielégítésre. Addig, amíg a nagyüzemű forgalom a tengereken, vízi utakon zajlott kikötővárosok jöttek létre a tengerpartokon, nem ritkán egy állam fennhatósága alatt, mint például a föníciai kereskedővárosok. Bár a vízi utak olcsóbbak, és talán biztonságosabbak is voltak, csak idő kérdése volt, hogy a közlekedés forgalmának egy jelentős része a kontinens belseje felé helyeződik át. Európában az állandóan hajózható folyamok száma csekély volt, ráadásul olyan folyóvízi útvonalak, amelyek a kontinens különböző pontjait, vagy amelyek Európát és Ázsiát összeköthették volna, nem léteztek. Nem volt más megoldás tehát, mint a szárazföldi útvonalak kiépítése. A történelem folyamán először az ókorban létesültek épített utak. A kor technikai színvonalán azonban gyakorlatilag csak egy szuperhatalom a Római Birodalom volt képes megfelelő minőségű úthálózat kiépítésére. Ezáltal gyakorlatilag a nemzetköziség kívánalma is megvalósult,

hiszen az egész birodalom területét az összes provinciával együtt behálózták a kiépített a kor színvonalán igen fejlettnak nevezhető utak. Ez olyan sikeres és tartós megoldásnak mutatkozott, hogy a birodalom bukását követően, még évszázadokig ezen utak voltak használatosak Európa területén. A történelem azonban a változásokról szól, és ezek a változások nem csak technikai jellegűek, hanem politikaiak is. A Római birodalom bukását követően történelmi léptékekkel nézve birodalmak tartósan Európában, de jellemzően a világ más részein sem maradtak fenn. A változások eredményeként több kisebb szuverén államalakulat jött létre, amelyeknek kisebb nagyobb mértékben együtt kellett működniük. Egy ilyen a kölcsönös érdeken alapuló együttműködési terület a közlekedés. Az államok közötti kapcsolattartás, valamint a kereskedelem hatékonyságának egyik elengedhetetlen feltétele ugyanis a megfelelő minőségű közlekedés megteremtése. A történelem bebizonyította, hogy a közlekedés igazgatásának kérdése nem állhat meg az egyes államok határainál. Minimális elvárásként jelentkezik, hogy az államok közlekedési hálózatai megfelelően össze legyenek kapcsolva, olyan formán, mintha egy állam saját közlekedési hálózata egy egész szerves részét képezné. A technikai fejlődés ebben a kérdésben gyakorlatilag csak annyi változást hozott, hogy addig, amíg a gépi közlekedés nem létezett a nemzeti közlekedések összehangolásának a célszerűség jelentette a legfőbb indokát. Ez abban nyilvánult meg, hogy a forgalom minél gyorsabb legyen, hiszen a közlekedés útján valósult meg a termékek, személyek, de az információ, és a kultúra közvetítése, szállítása is. A gépesített közlekedés megjelenése és elterjedése azonban más kihívásokat is hordozott magában. A gépjárművek alkalmazása nem csak kizárólag előnyöket, hanem veszélyeket is rejt magában, ennek eredményeként egyre hangsúlyosabban jelentkezett a biztonság kérdésköre is. A veszélyforrások csökkentésére a közlekedés több szempontú szabályozása jelentheti az egyik megoldást. A gépjárművek elterjedése sem áll meg egy ország határainál, tehát a szabályozásnak a biztonság követelménye okán is nemzetközinek kell lennie. A közlekedés területén tehát bebizonyosodott, nem létezik más megoldás, csak ha a különböző nemzetek egy nyelvet beszélnek ebben a kérdésben.

4.1.1. Az állam feladatai a közlekedés területén

Mint az a bevezetőből jól látható a modern társadalmaknak a közlekedés kapcsán ugyanazokat az alapvető feladatokat kell megoldaniuk, mint a történelemben korábban bármikor, legfeljebb a kor technikai színvonala által támasztott igényekhez igazítva. Ha egy állam a közlekedés területét érintő feladatait próbáljuk meghatározni véleményünk szerint

arra a következtetésre jutunk, hogy az három fő szempont köré csoportosítható. Az egyik a közlekedés hatékonyságának, azaz a közlekedés infrastruktúrájának a megfelelő úthálózatnak a kialakítása, fejlesztése fenntartása, és működtetése. A másik a közlekedés biztonságának a megteremtése, és fenntartása, amely a személyi és tárgyi feltételek biztonság szempontú meghatározásában jelenik meg. A harmadik feladatkör, amely tulajdonképpen az első kettőhöz szervesen kapcsolódik, a nemzetközi koordináció, az egységesítés megteremtése, amely révén gyakorlatilag a nemzetközi közlekedés vérkeringéséhez kapcsolódik a nemzeti közlekedés.

4.1.2. A közúti közlekedés igazgatása

A közúti közlekedés a közlekedés ágazatai közül a legrégebbi múltra tekint vissza, hiszen az állatok igénybevételével megvalósított közlekedés valamint a kerék feltalálása önmagában már elegendő technikai fejlettséget jelentett ahhoz, hogy közúti közlekedésről beszélhessünk. A közlekedéssel kapcsolatosan azonban hamarosan bizonyos kívánalmak merültek fel. A közlekedés révén ugyanis a cél egy termék, vagy emberek – gyakran, mint az információ hordozói – egyik pontból a másikba való eljuttatása volt ugyanúgy, mint jelenleg is. A fő kívánalom tehát, hogy a közlekedés célja megvalósuljon, tehát a termék vagy személy eljusson a megadott helyre. Ezzel kapcsolatosan az egyik fő feladat az utak biztonságának megteremtésében jelentkezett. Olyan utakra volt tehát szükség, amelyek a lehetőségek szerint a legkisebb mértékben vannak kitéve a természeti és egyéb hatásoknak. Ha egy útvonal például egy kisebb patakot vagy folyót keresztezett, akár egy kisebb áradás is ellehetetlenítette a közlekedést, hasonló hatást eredményezhetett, egy hóesés, ha egy hágón vezetett az útvonal keresztül hosszú időre ezzel lehetetlenné téve a közlekedést. Hasonlóan fontos szempont a lakott területek összekötése, amelynek nem csak az volt a szerepe, hogy az esetleges árucserre megvalósuljon, legalább ennyire fontos szerepet játszottak a közlekedés biztonsága szempontjából. A lakott települések egyrészt biztonságos pihenőként is szolgálhattak, másrészt a kifogyóban lévő készletek feltöltésében is meghatározó szerepük volt. Önmagában azonban nem elegendő, ha az utakon a közlekedés biztonságosan, és ennek eredményeként kiszámíthatóan zajlik, szükséges egy olyan úthálózat kiépítése, tehát a közlekedés infrastrukturális fejlesztése is, amely megfelelő szinten biztosítja az egyes térségek közötti kapcsolatot. Hazánkban a közlekedési ágazatok közül a közúti közlekedés bír a legnagyobb jelentőséggel. Ennek oka a természeti, földrajzi adottságokban rejlik. Az ország légtere kicsi, ezért a légi közlekedés nem juthatott olyan

szerephez, mint a nagy légtérrel és megfelelő technikai fejlettséggel rendelkező országokban, mint az Egyesült Államokban, vagy Oroszországban. Hazánk vízi adottságai is olyanok, amelyek nem teszik lehetővé az igazán jelentős vízi közlekedés kialakulását, hiszen a hajózható vizek száma csekély. A vasúti közlekedés a viszonylag kis távolságok, valamint kötött mivolta okán nem lehet hazánkban a legmeghatározóbb közlekedési ág.

4.1.3. Infrastrukturális feladatok a közúti közlekedés területén

A közúti közlekedés hatékonyságának egyik alappillére a megfelelő úthálózat kialakítása, amely egyrészt megfelelő minőségű, másrészt megfelelő számú közút létrehozásában valamint azok fenntartásában nyilvánul meg. Jogi értelemben út a járművek és/vagy a gyalogosok közlekedésére szolgáló földterület. Ennek megfelelően hazánkban az utak két típusát különböztetjük meg egyrészt az út céljára létesített vagy kijelölt közterületet, mint közutat, vagy a magánterületen út céljára szolgáló területet, mint magánutat. A közutaknak további két csoportját különböztetjük meg attól függően, hogy kinek a tulajdonában állnak, tehát a fenntartói jogokat kik gyakorolják, illetve az azokkal együtt járó kötelezettségek kiket terhelnek. Ebben az értelemben megkülönböztetünk országos közutakat, amelyek az állam tulajdonát képezik, valamint helyi közutakat, amelyek az adott települési önkormányzat tulajdonában vannak. Meg kell azonban jegyezni, hogy a tulajdonos személyétől függetlenül egy út csak abban az esetben minősül közútnak, ha a közforgalom előtt nincs elzárva. Ha ugyanis köztulajdonban áll, de a közforgalom előtt elzárt, magánútnak minősül. Az állam és az önkormányzatok tulajdonában álló közutak, alkotják az országos közúthálózatot. A közutakat jelentőségük, és forgalmi jellemzőik alapján különböző kategóriákba, útosztályokba kerülnek besorolásra.

Az egyes útosztályok jellemzőit jogszabály, illetve annak melléklete tartalmazza, ennek megfelelően például autópálya:

„Csak gépjárműforgalom céljára szolgálnak. Távolsági - országok, országrészek, illetve régiók közötti -, valamint jelentős nemzetközi forgalmat lebonyolító és azt a legnagyobb közlekedésbiztonságot nyújtva, a legmagasabb minőségi színvonalon kielégítő, irányonként legalább két forgalmi sávval és leállósávval rendelkező osztottpályás utak, fizikai elválasztással. A gépjárművezetők és az utasok tájékoztatása, utazási kényelme magas szolgáltatási színvonalú. Minden keresztezése külön szintű és a forgalmi csomópontokban a gépjárművek fel- és lehajtására külön sávok szolgálnak. Az autópályán szintbeni vasúti átjárót és tömegközlekedési megállóhelyet, valamint az út menti

ingatlanokhoz közvetlen csatlakozást létesíteni nem lehet. Csak a forgalmi csomópontokban szabad fel- és lehajtani. A környező területektől kerítés vagy más fizikai akadály választja el.”

Az úthálózattal kapcsolatos állami feladatok azok fejlesztésében, fenntartásában, valamint üzemeltetésükben jelennek meg. Ezen feladatok a tulajdonosi minőség függvényében megoszlanak az állam és a helyi önkormányzatok között. Az állam a közúti közlekedéssel kapcsolatos feladatait elsősorban a Kormány, az érintett miniszterek, valamint egyéb államigazgatási szervek, és költségvetési szervek útján látja el. A helyi önkormányzatok a képviselőtestület útján látják el a közúti közlekedéssel kapcsolatos feladataikat. A közúthálózat fejlesztése során több szempont is meghatározó szerepet játszik. Ilyen szempontok elsősorban a személyi és áruszállítási szükségletek, a nemzetgazdasági érdekek, a területfejlesztési elképzelések, a nemzetközi forgalomba való szerves bekapcsolódás, valamint azon igény, hogy az utaknak egy szerves egészet, azaz hálózatot kell alkotniuk. A közutak létesítése során az útvonal kijelölése alkalmával gyakran magántulajdonban lévő földterületek esnek állami igénybevétel alá. Ilyen esetekben a kijelölt földrészlet az állam vagy önkormányzat tulajdonába kerül, amelyre a jogi megoldás a kisajátítás jogintézményében jelenik meg. Az utak létesítése, építése annak ellenére, hogy az állam illetőleg önkormányzat a köz érdekében végzi, engedélyköteles tevékenység. Nem is lehet másképpen, hiszen építésügyi műszaki, környezetvédelmi, természetvédelmi stb. szempontok figyelembevétele mellett épülhet meg csak egy út.

Az építetői jogokat a Magyar Állam nevében egy kizárólagos állami tulajdonban lévő gazdasági társaság a **Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt.** gyakorolja. Másik megoldás, amikor az állam koncessziós szerződést köt, utak létesítése, illetve működtetése, fenntartása céljából. Az engedélyezés kötelezettségét ez a megoldás nem érinti, ilyenkor azonban a szerződést kötő fél lesz az építető. Az utak fenntartásának, üzemeltetésének kötelezettsége az előzőekben az utak építésénél ismertetett séma szerint valósulnak meg. Az utak üzemeltetése nem kizárólag állami költségvetésből történik, több esetben díjfizetés ellenében használhatók a különböző utak, ilyen példának okáért az autópályák használata, vagy a helyi utak parkolás céljából történő igénybevétele.

Az állami illetve önkormányzati feladatok közé a közlekedési infrastruktúra fejlesztése körében nem csak az úthálózathoz kapcsolódó feladatok tartoznak, hanem a tömegközlekedés szervezése is. A közúti tömegközlekedés szervezése tárgykörébe a helyi és helyközi autóbusz közlekedés, valamint a helyi villamos, troli, metró közlekedés megszervezése sorolható.

4.1.4 A közlekedés biztonságával kapcsolatos feladatok

A közúti közlekedés technika fejlődése a nyilvánvaló előnyei mellett azonban egyre inkább magában hordozta a közlekedéssel együtt járó fokozott veszély megjelenését. A gépiesített közlekedés hatására növekedett a közúti forgalom, valamint a gépjárművek tulajdonságaiknál fogva – például nagyobb sebesség – magukban hordozzák a közúti balesetek veszélyét. Tovább fokozza a kockázati faktort, hogy nem csak kizárólagosan egy tényező az, amely veszélyfaktort jelenthet, több ilyen is jelen van egyszerre. Az egyik ilyen tényező maga az ember, – a közlekedés alanya, – aki tulajdonképpen a közlekedés résztvevője. A gépjárművek fejlődése műszaki szempontból bonyolultabbá tette a közlekedést, amelyben, – legalábbis gépjárművel – már nem mindenki képes részt venni. A közlekedés eszközeinek – mint tárgyaknak – oldaláról nézve hasonló megállapításra jutunk, hiszen egy gépjármű közlekedésben való részvételének egyik alapvető feltétele, hogy alkalmas legyen a biztonságos közlekedésre. A közlekedés tömegméretűvé válásával nyilvánvalóvá vált, hogy ezen tevékenység gyakorlásába is valamilyen rendszert szükséges bevezetni, hiszen másképp a zavartalan közlekedés nem garantálható. Az említett szempontok azok, amelyek gyakorlatilag meghatározták az állam a közlekedés biztonsága kapcsán felmerülő feladatait.

A) A biztonságos közlekedés alanyi feltétele

A közlekedés biztonságának megvalósítása személyi oldalról, csak oly módon valósítható meg, ha a közlekedésben való részvétel – természetesen elsősorban a gépjárművel történő közlekedésről ideértve – valamilyen feltételekhez kötötté válik. Ezen feltételek az érintett közlekedésben való részvételre való alkalmasságát hivatottak szavatolni. Az állam feladatai a személyi feltételek biztosítása terén a közlekedésben való részvétel engedélyezésében, az engedély meglétének ellenőrzésében, valamint a járművezetők képzésében illetőleg a képzések szervezésében jelölhetők meg.

A járművezetők képzésének szabályait a közúti járművezetők és a közúti közlekedési szakemberek képzésének és vizsgáztatásának részletes szabályairól szóló 24/2005. (IV.21.) GKM rendelet tartalmazza. A hazai szabályozás értelmében a vezetői engedély annak a személynek adható, aki a közúti járművezetők képzésére hivatott tanfolyamon vett részt, és azon sikeres vizsgát tett. A képzés alapvetően elméleti és gyakorlati részből áll. A járművezetők képzése azonban egy képzési rendszernek nevezhető. A képzés tartalma és az

annak eredményeként megszerezhető engedély, attól függ, hogy milyen gépjárművel való közlekedésre kíván jogosultságot szerezni a tanuló. A képzéseken a tanulók a gépjárművekkel való közlekedést illetve az arra vonatkozó szabályokat sajátítják el. Ez a rendelet tartalmazza képzések szervezésével kapcsolatos alapvető szabályokat is. Ennek értelmében a KAV Közlekedési Alkalmassági és Vizsgaközpont Nonprofit Kft. koordinálja a képzési rendszert. Ezen túl azonban a közlekedésben való részvételnek egészségügyi feltételei is vannak. Nyilvánvalóan nem kívánatos, hogy olyan személyek vegyenek részt járművezetőként a közúti közlekedésben, aki egészségi állapota okán arra nyilvánvalóan nem alkalmas. Ennek elkerülése érdekében a vezetői tanfolyamokon eleve csak az a személy vehet részt, akinek az egészségi állapota azt lehetővé teszi. Az egészségi alkalmasság megállapításának szabályait külön jogszabály a 13/1992. (VI.26.) NM rendelet tartalmazza.

A járművezető, mint ahogyan említettem gyakorlatilag egy gyűjtőfogalomként értelmezhető, magában foglalja, az ún. úrvezetőket akik magáncélból vesznek részt a közúti forgalomban, valamint a hivatásos vezetőket, akik szakmaként végzik ezen tevékenységet. A hivatásos gépjárművezetők gyakorlatilag egy külön kategóriát képeznek az egészségügyi alkalmasság szempontjából. Rájuk külön szabályok vonatkoznak, amelyeket a közúti járművezetők pályaalkalmassági vizsgálatáról szóló 41/2004. (IV.7.) GKM rendelet tartalmaz.

Természetesen az állam feladatai közé tartozik annak az ellenőrzése is, hogy a közúti forgalomban résztvevő személyek rendelkeznek-e a megfelelő jogosítványokkal. Ha a hatóság azt tapasztalja, hogy gépjárművel valaki engedély nélkül vesz részt a közúti közlekedésben szankciót alkalmaz, ha rendelkezik járművezetői engedéllyel, de súlyos szabályszegést követ el az engedélyt visszavonhatja. Ha a hatóság, vagy más szerv az engedélyt visszavonja a járművezetőnek utánpótlásban kell részt vennie, annak érdekében, hogy járművezetői engedélyét visszakapja. Az ellenőrzések, illetve azok eredményének a hatékonyságát növeli a megfelelő szankciórendszer kiépítése, amelynek végeredményeként a közlekedés biztonságának javulása várható. Ezt hivatott elősegíteni a közúti közlekedési előéleti pontrendszerrel szóló 2000. évi CXXVIII. törvény. A szabályozás lényege, hogy a közúti szabályszegést, vagy bűncselekmény elkövetése esetén a megállapított szankció mellett bizonyos számú büntetési pontokat állapít meg a hatóság. A büntető pontok rögzítésre kerülnek egy nyilvántartásban, ha számuk a 18-at eléri, a járművezető vezetői engedélye a közlekedési igazgatási hatóság (járási hivatal) által visszavonásra kerül. Továbbá a nyilvántartó szerv (Belügyminisztérium Nyilvántartások Vezetéséért Felelős Helyettes Államtitkárság) értesíti a járművezetőt, ha pontjainak száma a 13-at elérte és

tájékoztatja a pontok csökkentését eredményező önkéntes utánpéztés lehetőségeről, továbbá figyelmezteti a felső pontérték elérésének következményeire.

Kiemelt veszélyforrást jelent a közúti forgalomra a hivatásos vezetőként közlekedő személyek munkavégzése. A monoton munkavégzésből eredő vezetői figyelmetlenségek gyakran kiváltó okai súlyos közúti baleseteknek. Ennek elkerülése érdekében különböző intézkedések történtek többek között a kötelező pihenőidő jogszabályi bevezetése, illetőleg kötelező ellenőrzésének jogszabályba történő rögzítése. A nemzetközi kívánalmaknak is megfelelően ezen kérdéskört a közúti szállítást végző egyes járművek személyzete vezetési és pihenőidejének ellenőrzéséről szóló 66/2007. (IV.4.) Korm. rendelet szabályozza.

B) A közlekedés biztonságának tárgyi feltétele

Önmagában véve még nem elégíti ki maradéktalanul a közlekedés biztonságának követelményét, ha a közlekedésben résztvevő személy minden feltételnek megfelel. Bármennyire is felkészült, tapasztalt egy járművezető, ha az általa vezetett gépjármű műszakilag megbízhatatlan, balesetveszélyes. Elmondható tehát, hogy a közlekedés biztonságával kapcsolatos követelmények akkor kerülnek kielégítésre, ha minden kockázati tényező megfelelő kielégítésre kerül. Nem elegendő tehát, ha a gépjárművezető minden kompetenciával rendelkezik, a gépjárműnek is hasonlóan megfelelőnek kell lennie. A gépjárművel kapcsolatos követelményeket a közúti járművek üzemeltetése tárgykörében szabályozza az állam. Alapkövetelmény, hogy nem lehet Magyarországon forgalomba helyezni olyan gépjárművet, amely a jogszabályokban foglalt alapvető műszaki követelményeknek nem felel meg. A gépjárművekkel kapcsolatos alapvető műszaki előírásokat külön jogszabály tartalmazza, amely természetesen a nemzetközi jog követelményeivel összhangban született. Nevezett jogszabály a közúti járművek forgalomba helyezésének és forgalomba tartásának műszaki feltételeiről szóló 6/1990. (IV.12.) KöHÉM. rendelet. Arról, hogy egy gépjármű megfelel-e a műszaki elvárásoknak, és ezáltal alkalmas a forgalomban való részvételre, különböző engedélyezési eljárások keretében győződik meg a hatóság.

A közúti közlekedésben résztvevő gépjárművek körében külön kategóriát képeznek azok, amelyekkel valamilyen közúti közlekedési szolgáltatást végeznek. Ebbe a kategóriába sorolhatók egyaránt a különböző személyi – például taxival, vagy autóbusszal végzett – valamint közúti áru fuvarozást megvalósító gépjárművek. Csak a példa kedvéért nézzük, hogy egy személytaxi-szolgáltatást végző gépjárműnek milyen feltételeknek kell megfelelnie.

Hasonló az általánostól eltérő feltételek kerülnek meghatározásra, az autóbusszal történő személyszállítást, vagy a közúti áru fuvarozást szabályozó jogszabályokban.

Természetesen önmagában az a tény, hogy egy tevékenységet engedélykötelessé tesz az állam, nem jelent feltétlenül garanciát arra nézve, hogy ezen szabályok betartásra kerülnek. Hasonlóan, mint más engedélyköteles tevékenységekkel kapcsolatosan a gépjárművek biztonsági előírásoknak való megfelelésével kapcsolatosan kiemelt jelentősége van az ellenőrzésnek. Az ellenőrzési kötelezettséget több jogszabály is meghatározza a különböző hatóságok számára. Az ellenőrzésnek többféle módja is ismert, a leggyakrabban alkalmazott talán, amikor a közúti forgalomban résztvevő járművet, tulajdonképpen szűrőpróba szerűen ellenőrzi a hatóság. Talán speciálisnak is nevezhető a közlekedési hatóság azon jogosultsága, amely eredményeként közlekedésbiztonsági szempontból, az üzemeltető által menetkészen nyilvánított gépjárműveket a jármű telephelyén is ellenőrizheti.

A közlekedés során alkalmazott ellenőrzési tevékenységet segíti a közúti közlekedéshez kapcsolódó nyilvántartási rendszer, amelyről bővebben a könyv, nyilvántartásokkal foglalkozó részében olvashatunk. Ebben a tárgykörben a nyilvántartások személyre, és járműre vonatkozó adatokat is tartalmaznak.

A közlekedéssel kapcsolatos nyilvántartásokra vonatkozó szabályokat külön jogszabály a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény tartalmazza.

C) A közlekedés forgalmának szabályozása

A közúti közlekedés forgalmának növekedésével nyilvánvalóvá vált, hogy a forgalom biztonsága érdekében szükséges valamilyen szabályozást megalkotni, amely magára a közlekedésre vonatkozik. Mivel azonban a közlekedés nem áll meg az országhatároknál, sőt gyakorlatilag az egyik összekötő kapocs a különböző államok között, hamar nyilvánvalóvá vált, hogy minden állam érdeke, egy nemzetközileg elfogadott, egységesített szabályrendszer felállítása. Példának okáért az úgynevezett jobbkéz szabály is korán, a közúti közlekedés szabályozása tárgyában 1926. évi április hó 4-én Párisban aláírt nemzetközi egyezményben rögzítésre került. Az egyezményt a 1929. évi XXXII. törvénycikkkel került beiktatásra a hazai jogrendszerbe, amely nevezett szabályt a következők szerint rögzíti:

- „6. cikk. Elvben és az illetékes hatóság által kiadott különböző előírások érintése nélkül, a vezető köteles útelágazásoknál és keresztezéseknél az utat annak a vezetőnek

szabaddá tenni, aki jobboldalról jön, ha szabályszerű közlekedési irány jobboldali, vagy aki baloldaltól jön, ha a szabályszerű közlekedési irány baloldali.”

Nem sokkal később újabb törvény született a közúti közlekedés területén, amely ugyancsak nemzetközi egyezmény beiktatását szolgálta. Ez a jogszabály a „gépjárművek közúti forgalmának szabályozása tárgyában 1926. évi április hó 14-én Párisban aláírt nemzetközi egyezmény becikkelyezéséről” szóló 1930.évi XII. törvénycikk. A következő igen fontos lépés, a közúti jelzések nemzetközi egységesítéséhez kapcsolódik. Ez a nemzetközileg is elfogadott a közúti közlekedés biztonságát elősegítő egységesítési folyamatnak talán az egyik legfontosabb lépése. Ezáltal ugyanis kialakul a közös nemzetközi közlekedési nyelv a közös közúti jelzések kialakítása révén. Hazánk csatlakozva az 1931-ben Genfben megkötött nemzetközi egyezményhez az 1937. évi II. törvénycikkkel iktatta jogrendszerébe az akkori nemzetközileg elfogadott közúti jelzéseket. A szabályozás ezen a ponton természetesen nem állt meg, sőt gyakorlatilag elmondható, hogy a mai napig aktualitást élvez a közúti közlekedés szabályainak a mindenkori igényekhez történő igazítása. A közúti közlekedés hatályos szabályait ma többek között törvény a többször módosított 1988. évi. I törvény tartalmazza, valamint talán az egyik legfontosabbnak a KRESZ néven ismert 1/1975 (II.5.) KPM-BM együttes rendelet említhető. Természetesen léteznek speciálisnak nevezhető szabályok, mint a veszélyes áruk szállítására vonatkozó szabályok. Az eltérő szabályozás indoka nem lehet kétséges, hiszen egyes termékek szállítása kockázati szempontból fokozott figyelmet igényel. Azt, hogy a közlekedés forgalmának pontos szabályozása mennyire fontos nem lehet eléggé hangsúlyozni. Nézzünk egy egyszerű példát, ha a jelzőlámpa sárga jelzésén valaki áthajt, és azt történetesen a rendőr megállítja mondván, hogy szabálytalanul közlekedik, szinte biztos, hogy felháborodottan arra hivatkozik, hogy nem a tiloson ment át. Pedig igen valószínűleg szabálytalanul közlekedett, ugyanis a sárga jelzés, figyelmeztetés, a forgalmi rendben bekövetkező változásra. Csak kivételesen a közlekedés biztonságának okán lehet jogszerűen áthaladni alatta.

- „a kör alakú, valamint a nyilat vagy kerékpárt mutató folyamatos sárga fény a forgalom irányának megváltozását jelzi: az útkereszteződésnél - a kijelölt gyalogos átkelőhely, illetőleg a megállás helyét jelző útburkolati jel, ezek hiányában a fényjelző készülék előtt - meg kell állni; ha azonban biztonságosan megállni már nem lehet, az útkereszteződésen mielőbb át kell haladni;”

Mint látható a szabályozás pontos és alapos mivolta mellett is előfordulnak „vitás” esetek. Arról már nem is beszélve, hogy gyakran a vezetői magatartás olyan, amely okán a

közlekedési szabályok nem kerülnek betartásra. A közlekedési szabályok betartására megoldásként a közúti forgalom ellenőrzése szolgál. Azonban a közelmúltban bizonyossá vált, hogy önmagában az ellenőrzés sem nyújt megfelelő garanciát a szabályok betartására, ahhoz kapcsolódóan megfelelő szankció és végrehajtási rendszer szükséges. Egyes közlekedési szabályszegések, mint talán a legveszélyesebb gyorsajtás, amely a legtöbb és legsúlyosabb közúti baleset okozója, leghatékonyabban megállítás nélkül menet közben telepített mérőműszerrel ellenőrizhető. A technika tehát adott volt, a megfelelő jogi háttér azonban nem. Ugyanis nehezen volt bizonyítható egy szabálysértési eljárás keretében az elkövető személye. Hiába nyert tehát bizonyítást az elkövetés ténye, ha nem volt megállapítható a felelős személye. Ennek az lett az eredménye, hogy az ellenőrzés nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket nem alakult ki megfelelő visszatartó ereje. Meg kellett hát teremteni a megfelelő jogi környezetet ami, az úgynevezett objektív felelősség közlekedés terén való bevezetésében jelentkezett. Az eredmény a statisztikák szerint nem váratott magára, országosan csökkent a gyorsajtásos szabályszegések száma. Érdekességként említést érdemel, hogy a jogintézmény bevezetése nem ment teljesen zökkenőmentesen, több vitás ügy eredményeként az Alkotmánybíróság, és a Legfelsőbb Bíróság is kénytelen volt foglalkozni az adott kérdéskörrel.

4.1.5. Az állam nemzetközi feladatai a közlekedés területén

Léteznek bizonyos igazgatási területek, amelyekben az igazgatási feladatok hatékonyan csak nemzetközi együttműködéssel valósíthatók meg. Ennek oka abban rejlik, hogy általában határokon átnyúló kérdéseket kell megoldani. Ilyen terület például a környezetvédelem, ahol a környezetre gyakorolt káros hatások nyilvánvalóan nem álnak meg az országhatároknál. De ilyen a közlekedés területe is, hiszen a közlekedés akkor működik hatékonyan, ha az a nemzetközi zavartalan forgalom lebonyolítását is lehetővé teszi. Ez csak oly módon képzelhető el, ha a közlekedés nemzetközileg egységes szabályokon nyugszik, valamint ha a közlekedési infrastruktúra nem csak nemzetileg, hanem nemzetközileg is összehangolt, és egy tulajdonképpeni egységes hálózatot képez. Ez a gyakorlatban úgy valósul meg, hogy az egyes államok a közlekedést érintő valamely kérdések tárgyában valamilyen megállapodást kötnek, amelyben egyrészt egységesen rendezik a megoldandó kérdést, mint a már említett közúti jelzések kérdését. Másrészt az állíró államok kötelezettséget vállalnak a szerződésben foglaltak saját jogrendszerükbe való beiktatására, és azok végrehajtására. Hazánk több ilyen tárgyú nemzetközi szerződéshez is

csatlakozott ilyenek a már említett 1926-ban Párizsban, vagy az 1931-ben Genfben megkötött egyezmények. Gyakran előfordul, hogy a szupranacionálisnak nevezhető egyezmények mellett szükséges valamely a közlekedés tárgykörét érintő kérdést szűkebb körben csak egyes államok egymás közötti viszonyában rendezni. Tipikus esetkör, amikor a szomszédos államok a határforgalomhoz kapcsolódó kérdéseket rendeznek egymás között, bár ezek tartalma általában nem csak a közlekedés kérdéséhez kapcsolódik. előfordul, hogy a közlekedés biztonsága tárgyában szükséges ilyen szűkebb körű megállapodásokat kötni. Példaként említeném a 2012. évi CLXX. törvénnyel kihirdetett, a Bolgár Köztársaság, a Horvát Köztársaság, Magyarország, valamint az Osztrák Köztársaság között, a közlekedésbiztonságot veszélyeztető közlekedési jogsértések miatt alkalmazott jogkövetkezmények határon átnyúló végrehajtásának elősegítése tárgyában, 2012-ben Mátraházán kötött megállapodást. Az állam nemzetközi feladatai körében mindenképpen szükséges kiemelni, hogy hazánk 2004-től az Európai Unió tagállama, és mint ilyen kötelezettséget vállalt a közösségi jog betartására, amely természetesen közlekedési tárgyú szabályokat is tartalmaz. Ennek eredményeként mára elmondható, hogy a közlekedést érintő hatályos hazai szabályozás csak az Európai Unió jogával összhangban születhet meg. Mivel az Európai Unió elsősorban gazdasági közösség, értelemszerűen a közösségi politika, illetőleg az ennek eredményeként született jogi szabályozás tárgykörét tekintve jellemzően a gazdasághoz kötődő kérdésköröket rendez. Ilyen kérdéskör a közlekedés is, amelyet a közösségi jog több szempontból érint. Nézzünk néhány példát a közösség által alkotott a tagállami közlekedést érintő szabályokra:

- Az Európai Unióról szóló Szerződés és az Európai Unió Működéséről szóló szerződés: 95. cikk (az EKSz. korábbi 75. cikke) „(1) Az Unión belüli közlekedés terén tilos minden olyan megkülönböztetés, amely abban nyilvánul meg, hogy a fuvarozók azonos áruk azonos viszonylatban történő fuvarozása esetén különböző díjakat és feltételeket állapítanak meg az áru származási országa vagy rendeltetési helye alapján.”

- az Európai Parlament és a Tanács 715/2007/EK rendelete; (2007. június 20.) a könnyű személygépjárművek és haszongépjárművek (Euro 5 és Euro 6) kibocsátás tekintetében történő típusjóváhagyásáról és a járműjavítási és karbantartási információk elérhetőségéről,

- az Európai Parlament és a Tanács 2008/96/EK irányelv (2008. november 19.) a közúti infrastruktúra közlekedésbiztonsági kezeléséről,

- Az Európai Parlament és a Tanács 181/2011/EU rendelete (2011. február 16.) az autóbusszal közlekedő utasok jogairól,
- az Európai Parlament és a Tanács 165/2014/EU Rendelete (2014. február 4.) a közúti közlekedésben használt menetíró készülékekről.

4.1.6. A közlekedés igazgatását végző szervezetrendszer

Egy igazgatási ág akkor tekinthető önállónak, ha a tárgy, amire az igazgatási tevékenység irányul önálló más területektől egyértelműen elkülöníthető. Ha önálló igazgatási területről beszélünk, ahhoz általában egy más igazgatási területtől többé-kevésbé elkülöníthető szervezetrendszer is köthető, aki a végrehajtási tevékenységet végzi. Persze találkozhatunk olyan igazgatási ágakkal, amelyek elkülönült szervezetrendszerrel még részben sem rendelkeznek. Ennek az oka általában abban rejlik, hogy az ellátandó feladatok mennyisége nincs olyan mértékű, amely indokolná olyan szervek létrehozását, amelyek elsősorban az oda tartozó feladatok ellátását végeznék. A közúti közlekedés igazgatása során olyan mennyiségű feladat jelentkezik, amely indokolja, hogy sajátos szerveket hozzanak létre ezen feladatok ellátására. Természetesen felmerülnek olyan jellegű feladatok is, amelyekre nézve nincs értelme külön szervezet létrehozni, hiszen léteznek olyan szervek, amelyekhez célszerűbb, egyes a közúti közlekedés tárgykörébe tartozó feladatokat telepíteni. A közúti közlekedés igazgatását végző szervezetrendszer a következők szerint épül fel.

Az **Országgyűlés**, amely természetesen nem sorolható a végrehajtást végző szervek közé, de mindenképp említést érdemel, hiszen egyrészt megalkotja a közúti közlekedésre vonatkozó, illetve az azt érintő törvényeket. Tulajdonosi jogokat gyakorol az országos közúthálózat felett. Gazdasági társaságokat alapít, amelyek a nevében az utak létesítésével, valamint fenntartásával és működtetésével kapcsolatos feladatokat látják el. Valamint dönt egyes nemzetközi szerződésekhez való csatlakozásról, azok megkötéséről.

A **Kormány**, amelyről, mint általános hatáskörű szervről elmondható, hogy minden igazgatási ághoz kapcsolódóan végez valamilyen feladatokat. A közúti közlekedés kapcsán elsőként rendeletalkotási tevékenységét kell megemlíteni, amely a terület sajátosságait figyelembe véve igen széles körre terjed ki. Hasonlóan fontos feladata az egyes nemzetközi szerződések megkötése, mint a Szlovén Köztársasággal 2012-ben az államhatáron átvezető közúti kapcsolatok fejlesztése tárgyában kötött Keretmegállapodás stb. Meghatározza a közúthálózat távlati szerkezetét, amelyről nagytávú tervet készít. Megalkotja hosszú távú fejlesztési programját, amelyben a közúthálózat fejlesztésével kapcsolatos feladatokat,

illetve azok megvalósításának időbeli ütemezését fekteti le. A Kormány a tervet és a programot öt évente aktualizálja. A közúti közlekedési ágazat több miniszter feladatkörét is érinti munkájuk koordinálása is a Kormány feladatai közé tartozik.

Az **egyes minisztériumok** természetesen a miniszter irányítása mellett meghatározó szerepet játszanak a közúti közlekedés területén. Gyakran nem csak egy miniszter feladatkörét érintő kérdések merülnek fel az ágazatban. A helyzetet bonyolítja az a tény is, hogy a minisztériumok száma és ennek függvényében feladatköre is változik. Jelenleg a területet érintő főbb feladatokat a **közlekedésért felelős miniszter** - innovációs és technológiai miniszter - és azon belül a Közlekedéspolitikáért Felelős Államtitkárság látja el. Gyakorlatilag azonban elmondható, hogy kisebb nagyobb mértékben szinte az összes jelenleg működő minisztérium érintett a közúti közlekedés kérdésében. Legfontosabb feladatukként rendeletalkotási joguk jelölhető meg, amely gyakran együttes rendeletek megalkotása útján valósul meg. Emellett természetesen az alattuk működő szervek irányítása, felügyelete is meghatározó jelentőséggel bír.

A **Közlekedési Hatóság** a közlekedésért felelős minisztériumon belül, a közlekedéspolitikáért felelős államtitkár vezetése alatt működő belső hivatali szerv. A hatóság jellemzően a megyei fővárosi hivatalok által első fokon folytatott eljárásokban másodfokú szervként jár el. A szervezeti felépítéséből adódóan elsőfokú szervei is vannak, amelyek országos illetékességgel járnak el. A közúti közlekedés szempontjából, ezek közül a **Közúti Gépjármű-közlekedési Hatósági Főosztály**, a **Gépjármű-közlekedési és Vasút Szabályozási Főosztály**, a **Közúti Közlekedési Ellenőrzési Főosztály**, a **Közúti Jármű Hatósági Főosztály**, a **Közúti Infrastruktúra Működtetési Főosztály**, valamint a **Közúti Infrastruktúra Fejlesztési Főosztály** bír jelentőséggel. A főosztályok legfontosabb feladata a hatósági jogkör gyakorlása, amely keretében ellátják a közúti személyi és áruszállítás tevékenység gyakorlásával kapcsolatos engedélyezési tevékenységet, a közúti gépjárművek forgalomba helyezésével kapcsolatos eljárásokat, az utak létesítéséhez és fejlesztéséhez kapcsolódó eljárásokat. Továbbá természetesen az engedélyezési eljárásokhoz kapcsolódóan ellenőrzési feladatokat is ellátnak.

Területi szinten a **megyei, fővárosi kormányhivatalok szakigazgatási szerveiként közlekedési főosztályok** kerültek felállításra. Feladatuk engedélyező tevékenység például az utak területének nem közlekedési célú igénybevételével kapcsolatosak, a közúti gyalogos-átkelőhely létesítésének, áthelyezésének, forgalomba helyezésének, megszüntetésének engedélyezése tárgyában, vagy a védett természeti területen lévő közúton a természetvédelmi hatóság kezdeményezésére a közlekedés korlátozása vagy megtiltása

tárgyában stb. Speciális ügykörök esetében – országos illetékességgel - **Budapest Főváros Kormányhivatala** jár el.

Helyi érdekeltségű ügyekben, mint például járdák, és azok műtárgyaival kapcsolatos ügyekben a kerületi, vagy **járási hivatalok** járnak el.

A felsorolt szervek mellett mindenképpen szólni szükséges olyan közigazgatási szervekről, amelyek elsősorban nem a közlekedéssel kapcsolatos feladatok ellátására jöttek létre, de feladatkörüket mégis érintik közlekedési tárgyú, ügyek. Ebbe a körbe sorolható a **rendőrség, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, a környezetvédelmi hatóságok**, de természetesen más szervek is láthatnak el feladatokat a közlekedéssel kapcsolatosan.

Külön kategóriát képeznek **egyres gazdasági társaságok**, amelyek a közúti közlekedéshez kapcsolódó nem jogalkalmazói jellegű feladatokat látnak el. Ezek a feladatok egyrészt az úthálózat építéséhez kapcsolódnak, ahol építettként jelennek meg az egyes gazdasági társaságok, vagy az úthálózat működtetéséhez. Hasonlóan a tömegközlekedés szervezésére, illetőleg működtetésére is jellemzően gazdasági társaságok kerülnek alapításra.

4.2. Légi közlekedés

A közlekedés rendszerében a légi közlekedés az, amely a legkisebb múltra tekint vissza. Ennek oka, abban rejlik, hogy a technika fejlődése csak viszonylag későn tette lehetővé ezen közlekedési forma kibontakozását. Jelentősége azonban annál nagyobb, amely elsőként a honvédelemmel való szoros kapcsolatában mutatkozott meg. Hazánkban a légi közlekedés ennek ellenére viszonylag csekélyebb jelentőséggel bír (természetesen a polgári légi közlekedés területén) amely a légtér kis méretéből ered. A légi közlekedés hazai szabályainak alapjait az 1995. évi XCVII. törvény (a továbbiakban: Lt.), amelyhez több végrehajtási rendelet is kapcsolódik. A légi közlekedés igazgatásában ugyanazok az elvi alapok érvényesülnek mint a közúti közlekedésben, annyi különbséggel, hogy talán hangsúlyosabban jelentkezik a biztonsági követelmények kidolgozása. A szabályozás a repülőterek, leszállóhelyek, légtérhasználat, repülésbiztonság, valamint a légi közlekedésbiztonság területeire irányulnak.

Az alkalmazott hatósági eszközök közül jellemző az **engedélyezés**, amely többek között a légi járművek üzemben tartására, a légiközlekedési tevékenység gyakorlására, a légtér igénybevétele, szakszemélyzeti feladatok ellátásának engedélyezésére, valamint

repülőter és annak üzemben tartására irányul. Hasonlóan fontos egyes **nyilvántartási** feladatok ellátása. Hazánkban csak lajstromba vett légi jármű vehet részt a légi közlekedésben. Ezen túl természetesen fontos hatósági feladat a **hatósági felügyelet és ellenőrzés**, amely természetesen az engedélyhez kötött tevékenységek velejárója.

Természetesen a légi közlekedés területén is fontos a nemzetközi együttműködés megteremtése. A területi korlátokra tekintettel ezt a kérdéskört bővebben jelen tankönyvben nincs lehetőségünk bemutatni.

4.3. Vasúti közlekedés

A vasúti közlekedés jelentősége abban rejlik, hogy ez a közlekedési eszköz az amely (a hazai viszonyok között) a legtöbb személyt, és terméket tudja szállítani egy időben két pont között. Jelentőségét mutatja, hogy az utóbbi időben többször is kormányzati stratégiai kérdés volt a vasút működtetésének formája. A hatósági eszköztár amely ezen közlekedési területen alkalmazható hasonló az előbbiekhöz, leginkább, **az engedélyezésben, ellenőrzésben valamint a piacsabályozásban** ölt testet.

Az igazgatási feladatokat a klasszikusnak nevezhető **kormányzati és miniszteriális szint** mellett a **Közlekedési Hatóság** önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egységei (főosztályai), tehát nem önálló közigazgatási szervek látják el. A klasszikus vasút igazgatási feladatokat a **Közlekedési Hatóság Piacfelügyeleti és Utasjogi Főosztály Vasúti Igazgatási Szerve** látja el.

4.4. Vízi közlekedés

Hazánk vízrajzi adottságai nem teszik lehetővé, hogy a vízi közlekedés meghatározó jelentőségű közlekedési módozattá váljon. mint ismeretes hazánk tengeri kapcsolattal nem rendelkezik, és a hajózható folyók száma is csekélynek mondható. Ennek eredménye, hogy a közlekedési módok közül a vízi az amely a legkisebb jelentőséggel bír. Ettől függetlenül gyakorlatilag ugyanaz mondható el a vízi közlekedéssel kapcsolatban, (természetesen a közlekedési ág sajátosságainak figyelembevétele mellett) mint ami a közlekedés többi ágánál ismertetésre került.

5. AZ ÉPÍTÉSÜGY IGAZGATÁSA

Fő témakörök:

- 5.1. Bevezetés
 - 5.2. Az építési jog és az építésügyi igazgatás szabályozásának kialakulása
 - 5.2.1. Az építési jog szabályozásának hazai kialakulása
 - 5.2.2. Az építésügyi igazgatás hazai szabályozása
 - 5.3. Az építésrendészet és a településfejlesztés
 - 5.3.1. A településfejlesztés és a településrendezés
 - 5.3.2. Az építésrendészet
 - 5.4. Az építésügyi igazgatás szervezetrendszere
-

5.1. Bevezetés

Az építési jog szabályozásának alapjai visszakövethetők egészen a kezdetekig. Onnantól kezdve, hogy az emberek letelepedtek, a környezeti viszonyokhoz is alkalmazkodtak, amely az építkezés területén volt a leginkább megfigyelhetőbb. Magától értetődően az egyén és a közösség védelme érdekében úgy kellett a lakhatást kialakítani, hogy az praktikus és biztonságos legyen. A tapasztalati úton szerzett tudás azonban az évszázadok alatt sokat változott, mindazonáltal egy valami talán a mai napig helytálló. Az állampolgárok az építésügy területén a magántulajdon védelmét tekintették elsődleges szempontnak a kezdetektől.

Jelen fejezetben egy olyan szakigazgatási területről lesz szó, amellyel a gyakorlatban számtalanszor találkozhatunk. Kitérünk a szabályozás történetére, jogszabályi hátterére, valamint az egyes eljárástípusokra is.

5.2. Az építési jog és az építésügyi igazgatás szabályozásának kialakulása

A történeti bevezetőt érdemes egy jogelméleti megalapozással kezdeni, hiszen az építési joggal mondhatni egyidős a magántulajdon védelme is, amely kapcsán nem tekinthetünk el *Jean-Jacques Rousseau* (1712 – 1778) elméletétől. Értekezésében (*Értekezés*

az emberek közti egyenlőtlenségek eredetéről és alapjairól, 1755) a magántulajdont támadta, hiszen álláspontja szerint a magántulajdon megjelenésével az emberek közötti egyenlőtlenségnek ágyaztak meg. Azonban a magántulajdon megjelenése mindezek mellett magával hozta azon követelményt is, hogy az embernek meg kellett védenie, ami a „sajátja”, és amely életre hívta az építésrendészeti előírások első formáit is. Amennyiben pedig egy idővonalon szeretnénk elhelyezni az egyes szabályozási köröket, akkor elsőként az építésrendészet alakult ki és csak azt követően a településrendezési jog.

Amennyiben időben visszamegyünk a kezdetekig, akkor az építési igazgatás mondhatni egyidős a letelepült közösségek megjelenésével. A szabályozás a kezdetekben még csak a szokásjogon alapult, azonban igen hamar felismerésre került, hogy bizonyos szabályok betartása biztonságosabbá teheti az épületeket. Az építésügy középpontjában - funkcióját tekintve - kezdetben a védelem állt. Hiszen vagy a külső támadásokkal vagy például az egyes természeti erőkkel szemben is védekezni kellett, az építésügy területén gondolunk itt a városfalakra, vagy a gátak kialakítására.

A szokásjogi szabályokat idővel kiegészítették a szakrális jellegű előírások, gondolhatunk itt akár az ókori görög építészeti csodákra, amelyek szoros kapcsolatban voltak az egyes mitológiákban említett istenekkel, istennőkkel, vagy akár a középkori katedrálisokra is. Az idő előrehaladtával, az egyes európai nemzetek kialakulásával egyre inkább elterjedt az állami beavatkozás az építés szabályozására vonatkozóan. Innentől kezdve napjainkig a szabályozás dualizmusa volt jellemző, azaz a helyi és a központi szintű szabályok megjelenése az építésügy területén. A technikai fejlődés a XIX. század végén életre hívta az eddig még ismeretlen területeket, úgy, mint a környezet- és a zajvédelmet, valamint olyan problémákra is fény derült, amelyekkel addig nem kellett számolni, mint környezetszennyezés, a drasztikusan megnőtt lakásigények – az urbanizációs folyamatok eredményeként –, továbbá eddig nem látott mértékben csökkentek a zöldfelületek és mindezekre az államnak valamilyen módon reagálnia kellett. Ez a reakció az egyes építésügyi előírások megszületése volt. A XX. század szabályozására jellemző volt, hogy az építési előírásoktól levált a településrendezés és a településfejlesztés, illetve egyre nagyobb számban jelentek meg az egyes tevékenységek vonatkozásában is az előírások úgy, mint például a kivitelező személyével kapcsolatos követelmények. Az ezredforduló hajnalán mindezen folyamatokat a globalizáció jelensége is kiegészítette, utat engedve a határok nélküli beruházásoknak az építésügy területén.

5.2.1. Az építési jog szabályozásának hazai kialakulása

Hazánk történetében már az egészen korai időkben szabályozták az építésügy egy-egy területét, ha csak Szent István dekrétumaira gondolunk, akkor ki kell emelni azon rendelkezését, miszerint „*Minden tiz falu templomot építsen és ajándékozza meg azt két házzal és ugyanannyi cseléddel, [...]*”. A későbbiekben, a kiegyezést követően – általános jelleggel nem – még csak az építésügy egy-egy területét szabályozták, úgy, mint például a kisajátítást (1868. évi LV. törvénycikk). A továbbiakban az is törvényi szinten rögzítésre került, hogy az építőipari kivitelezési tevékenység gyakorlását bárki nem végezheti, ahhoz külön engedély szükséges, amelyről az első *mérnöki rendtartásról szóló 1923. évi XVII. törvénycikk* rendelkezett.

Az építésügy első kódexe a *városrendezésről és az építésügyről szóló 1937. évi VI. törvénycikk* volt, amely igen haladó szelleműnek számított a maga idejében. A törvény rendelkezett többek között arról, hogy minden városnak városfejlesztési tervet kellett készítenie, amelynek érdekében meg kellett határozni a városias kialakításra szánt területeket, továbbá a törvényi rendelkezéseknek megfelelően teleknyilvántartást kellett minden városnak vezetnie. Az ingatlan-nyilvántartás első formája volt az e törvény szerint szabályozott teleknyilvántartás. Azonban ekkor még csak tájékoztató jellegű volt a kataszter, amelyben például feltüntették az általános rendezés alá vont területen lévő minden telek forgalmi értékét. Már ekkor meghatározták, hogy utat, valamint közműhálózatot létesíteni, bővíteni, szabályozni, csakis a városrendezési tervnek megfelelően lehetett. Mivel ekkor még általános jelleggel nem szabályozták a hatósági (államigazgatási) eljárást, így az egyes ágazatok eljárására vonatkozó szabályokat az ágazati jogszabályok rendezték. Az *államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény* (a továbbiakban: *Et.*) hatálybalépésével már kiegészültek az építésügyi eljárások szabályozási keretei. Az *Et.-t az építésügyről szóló 1964. évi III. törvény* váltotta fel, amely egységesen és átfogóan szabályozta az építésügyi igazgatást. Ezzel a lépéssel, egy olyan keretjogszabály került megalkotásra, amely magában foglalta a településrendezés, a műemlékvédelem és az építésügyi szakigazgatás eszköztárát is. 1990-t követően a helyi önkormányzatok színre lépésével egy új jogszabály megalkotását irányozták elő, amely már bevonta a helyi szintű közigazgatási szerveket is az építésügyi igazgatásba. Többek között ennek eredményeképp született meg a mindmáig hatályos – többször módosított – *az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVII. törvény* (a továbbiakban: *Étv.*).

5.2.2. Az építésügyi igazgatás hazai szabályozása

Ahogy a korábbiakban hangsúlyozásra került az építésügyi szabályok kialakítását többek között a közbiztonság megteremtése, az egyes környezeti hatások, illetve külső támadások elleni védelem hívta életre. A későbbiekben pedig egyre nagyobb hangsúlyt fektettek a település esztétikus kialakítására, valamint funkcionális elrendezésének biztosítására is. Előbbi az építésrendészet, utóbbi pedig a településrendezés területe. E két jogterület adja szűk értelemben az építésügy szabályozásának tárgyköreit. Tágabb értelemben pedig az Étv. határozza meg az építésügy fogalmát, amely kiterjed a településrendezésre, településtervezésre, az építmények, valamint az építési munkák és építési tevékenységek építési előírásainak kialakítására, az építmények építészeti-műszaki tervezésére, az építmények kivitelezésére, az építési termékek, anyagok, szerkezetek, berendezések és módszerek minőségi követelményeinek kialakítására, az épített környezet emberhez méltó és esztétikus kialakítására, az építészeti örökség védelmére, a települések zöldfelületeivel kapcsolatos munkákra vonatkozó szabályozás. Összességében tehát látható, hogy tágabb értelemben az építésügy magában foglalja a szabályozás kialakítását, azok érvényre juttatását a kivitelezési munkákon keresztül egészen a használatbavételi engedélyezési eljárásig.

Az építésügy szabályozása a közigazgatás szakigazgatásainak egyike, melynek alapvető feladata a jogszabályokban rögzített építésügyi előírásoknak a végrehajtása és azoknak akár állami kényszer útján való érvényesítése. ***Az építésügyi igazgatás azon közigazgatási, illetve paraadminisztratív szervek által végzett feladatok összességét foglalja magába, amelyek az épített környezet alakításával és védelmével összefüggő jogszabályokat érvényesítik és hajtják végre.*** Az építésügy igazgatását taglaló jogszabályok igencsak szerteágazóak. A jogszabályi hierarchia ranglétráját végig járva szinte minden szinten találkozhatunk építésügyi tárgyú normákkal.

Magyarország Alaptörvényének XXII. cikkének (2) bekezdése biztosítja többek között az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését. Két törvényt mindenképp meg kell említeni az építésügy területén, úgy mint a már említett Étv.-t, továbbá *a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvényt*. A rendeletek közül ki kell említeni például az *építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendeletet*. Helyi szinten az önkormányzati rendeletek állapíthatják meg a helyi építési szabályzatot, továbbá az építményadókkal kapcsolatos előírásokat. Jogszabályok mellett közjogi szervezetszabályozó

eszközök is megjelennek helyi szinten úgy, mint a településszerkezeti terv, amelyet normatív határozatban állapítanak meg.

Európai Unió tagállamként nem tekinthetünk el az építésügyet érintő uniós jogforrásoktól sem, például az *épületek energiahatékonyságáról szóló Európai Parlament és Tanács 2010/31/EU irányelve*, amely többek között minimumkövetelményeket állapít meg az új épületek és önálló rendeltetési egységeik energiahatékonyságára vonatkozóan.

Végül, de nem utolsó sorban az egyes szabványokat is ki kell emelni, hiszen az építésügy területén igen széles körben alkalmazzák őket, amelyek például az építőanyag biztonsági követelményeinek műszaki adatait rögzítik.

Mára az építésügy igazgatási komplex jogterületté nőtte ki magát, amely szoros kapcsolatos mutat más jogterületekkel is, úgy, mint a polgári jog, az agrárjog, vagy a pénzügyi jog. A polgári jog rendelkezései kiegészítik a tulajdonosra, haszonélvezőre, bérlőre vonatkozó építésügyi szabályokat. A pénzügyi jog az egyes építési tevékenységeket ösztönző eszközökkel kapcsolódik össze a szakigazgatás rendelkezéseivel, valamint az agrárjog pedig a speciális szabályozás alá eső földterületekkel kapcsolatos kérdésekkel egészíti ki az építésügyi előírásokat.

5.3. Az építésrendészet és a településfejlesztés

Az építésügyi igazgatásban két alrendszer különböztethető meg az Étv. rendelkezéseinek megfelelően, egyrészt a településrendezési jog, másrészt pedig az építésrendészet. Időben utóbbi hamarabb alakult ki, hiszen az épületek biztonságával kapcsolatos előírások mindennél fontosabbnak bizonyultak már egészen a kezdeti időkben. Csupán a XX. században kezdett a két terület egymástól önállósodni.

5.3.1. A településfejlesztés és a településrendezés

Bár a településfejlesztés és településrendezés időben később alakult ki, mint az építésrendészet, azonban az emberek már egészen korán igényt tartottak arra, hogy a lakókörnyezetüket – az adott térség sajátosságaira figyelemmel – valamiféle rendszer szerint alakítsák ki, hiszen a rendezettség révén lehetett biztosítani a létfenntartást is.

A településfejlesztés és a településrendezés célja a lakosság életminőségének és a település versenyképességének javítása érdekében a fenntartható fejlődést szolgáló

településszerkezet és a jó minőségű környezet kialakítása, a közérdek érvényesítése az országos, a térségi, a települési érdekek és a jogos magánérdekek összhangjának biztosításával, illetve a természeti, táji és építészeti értékek gyarapítása és védelme, az erőforrások kíméletes és környezetbarát hasznosításának elősegítése. Tehát a településrendezés során cél az épületeknek a település szerkezetébe való beillesztése. *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény* (a továbbiakban: Möt.) a helyi közügyek, illetve a helyben biztosítható közfeladatok körébe sorolja a településfejlesztést és a településrendezést. A településfejlesztési - és a településrendezési terv jóváhagyása a képviselő-testület hatásköréből nem vonható el és nem ruházható át más szervre.

A településfejlesztés és településrendezés eszköze a településterv¹. A **településterv** két dokumentumot foglal magában, a településfejlesztési tervet, illetve a településrendezési tervet. A településterv (a korábbi településfejlesztési koncepcióra, integrált településfejlesztési stratégiára és településrendezési eszközre, valamint a korábbi településtervre alapozva) a település földrajzi adottságainak és lakosságának, egyedi történeti sajátosságainak és a településhálózatban betöltött szerepének figyelembevételével készül. A településtervek és módosításuk előkészítése a *településtervezési tevékenység*, amelynek végzéséhez vezetői tervezői vagy szakértői jogosultság szükséges.

A *településfejlesztés* feladata a településen élők számára a települési élet- és környezetminőség javítása, a környezetbiztonság erősítése, a települési erőforrásokra építő, az erőforrások fenntarthatóságát biztosító jövőkép, ezzel összhangban a rövid, közép- és hosszú távú fejlesztési irányok, célok és az azok elérését biztosító beavatkozások, programok és eszközök meghatározása, az országos és térségi érdekek, valamint a szomszédos és a más módon érdekelt többi település településtervének figyelembevételével. Ehhez a települési önkormányzat *településfejlesztési tervet* készít, amely a település tervszerű, fenntartható, valamint gazdaságos fejlesztése és üzemeltetése érdekében, a település egészére integrált, stratégiai és területi alapú, a környezeti, társadalmi és gazdasági adottságokra alapozott. A településfejlesztési tervben az önkormányzat rövid, közép- és hosszú távú rendszerbe foglalja a területfejlesztési szándékait. Ennek keretében például meghatározza a település jövőképét, ennek megvalósítása érdekében meghatározza az integrált stratégiai fejlesztési célokat és ezek elérését szolgáló feladatokat. A településfejlesztési tervet a települési önkormányzat képviselőtestülete normatív határozat formájában állapítja meg. A dokumentumban meghatározásra kerül többek között a

¹ A településfejlesztési terv és a településrendezési terv együttes megnevezése.

település jövőképe, az annak megvalósítása érdekében meghatározott integrált fejlesztési célok és az azok teljesítéséhez szükséges feladatok. A településfejlesztési tervnek a következő tartalmi követelményeknek kell részletekbe menően megfelelnie:

- *jövőkép*: integráltan és egyértelműen szemlélteti a reális településfejlesztési célok megvalósításával létrejövő azon jobb, élhetőbb jövőbeli állapotot, amely érdekében a településfejlesztési terv készül, meghatározza a legfőbb településfejlesztési elveket, az ezeken alapuló távlati fejlesztési szándékokat, a környezeti és társadalmi felelősséget a település társadalmi, gazdasági, táji, természeti és az épített környezetének és térségi szerepének tekintetében,
- *stratégia*: a rövid, közép- és hosszú távú területi, tematikus és ágazati fejlesztési céloknak a meghatározása,
- *cselekvési program*: meghatározza a célok eléréséhez szükséges rövid és középtávú tematikus és integrált fejlesztési feladatokat és egyéb tevékenységeket, a kapcsolódó céladatokat és az önkormányzat által elfogadott tematikus, gazdasági és egyéb tervek, programok vonatkozó elemeit, a fejlesztések pénzügyi tervét és ütemezésének vázolását,
- *részletes cselekvési program*: a fentieket kiegészítve, meghatározza a fejlesztési akcióterületeket, a településfejlesztési akciók megvalósítási kereteit, etc.,
- *fejlesztési tervlap*: meghatározza a stratégia és a cselekvési program térbeli összefüggéseit,
- *részletes fejlesztési tervlap*: meghatározza a stratégia és a cselekvési terv elemeinek főbb térbeli összefüggéseit, a település fejlesztésének térbeli rendszerét és területi irányait, az épített, a táj- és természeti környezet tekintetében a külső és belső korlátokat stb.,
- *monitoring*: a településfejlesztési célok megvalósításának folyamatos vizsgálata és ellenőrzése.²

A *településrendezés* feladata - a településfejlesztéssel összhangban - a település területének, telkeinek felhasználása és az építés helyi rendjére vonatkozó szabályok kialakítása, amelynek keretében meghatározzák a település összehangolt, rendezett és fenntartható fejlődésének térbeli-fizikai kereteit, a környezeti ártalmak legkisebbre való csökkentése mellett. A településrendezés során biztosítani kell a település működéséhez szükséges infrastruktúra-hálózatot, valamint a település megőrzésre érdemes, jellegzetes,

² A településtervek tartalmáról, elkészítésének és elfogadásának rendjéről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 419/2021. (VII. 15.) Korm. rendelet 3. sz. Melléklete

értékes szerkezetének, beépítésének, építészeti, természeti és tájképi arculatának védelmét. A helyi önkormányzat a településfejlesztési tervben foglaltakkal összhangban *településrendezési tervet* készít, mely a települési önkormányzat esetében a helyi építési szabályzatnak felel meg, a fővárosban a fővárosi rendezési szabályzatot, a Duna-parti szabályzatot és a Városligeti építési szabályzatot, a fővárosi kerületekben pedig a kerületi építési szabályzatot jelenti. A képviselőtestület önkormányzati rendelet formájában hozza meg a településrendezési tervet. A helyi építési szabályzat tartalmazza minden település esetében például:

- az épített környezet alakítására vonatkozó általános előírásokat,
- a telekalakítás előírásait a vonatkozó mellékletekkel összhangban,
- az építési övezeti és az övezeti előírásokat,
- környezet- és tájvédelemmel kapcsolatos rendelkezéseket,
- a közműellátás mértékére és módjára vonatkozó előírásokat stb.

A helyi építési szabályzatban rögzíteni kell az örökségvédelmi, régészeti, környezet- és természetvédelmi, illetve honvédelmi szempontból érintett területekre vonatkozó rendelkezéseket. A helyi építési szabályzat mellékleteként a szabályozási tervet is csatolni kell, amely a helyi építési szabályok vizuális, térképi megjelenítését szolgálja, továbbá meg kell jeleníteni az egyes építési övezetek telekalakítási és beépítési szabályainak paramétereit is (például a képviselőtestület akként rendelkezik, hogy az adott település lakóövezetnek minősített területein ingatlanonként a beépíthetőség mértéke 30 %). Az erről szóló rendelet a közzététellel egyidejűleg fel kell tölteni az Elektronikus Térségi Tervezést Támogató Rendszerbe (a továbbiakban: E-TÉR). Az E-TÉR a Lechner Tudásközpont által üzemeltett téradat alkalmazások egyike. Az elektronikus ügyintézésre alkalmas digitális egyeztető E-TÉR felület alapvetően három funkciót tölt be. Egyrészt elérhetővé teszi az átlagember számára kevésbé ismert települési és területi szabályozást, másrészt felületet biztosít a véleményezési folyamat lefolytatására, a felsőbb szintű jogszabályoknak való megfelelés miniszteri és főépítési vizsgálatára az adott település településterv, vagy településképi rendelet készítése vagy módosítása során, harmadrészt pedig biztosítja a kiindulási és igazodási pontként szolgáló térinformatikai és egyéb adatbázisok tervezői hozzáférését.

A települési önkormányzatok az építésügyi feladataik ellátására társulhatnak egymással, valamint feladataikat közösen is elvégezhetik, nem kell ehhez határos településeknek lenniük, vagy egy járásban lenniük. A településterv az egyes településekre vonatkozóan együttesen is készülhet, de a vonatkozó részeit az érintett települési önkormányzatok képviselő-testületei külön-külön fogadják el.

A településrendezési feladatok megvalósítását különböző *sajátos jogi eszközök* biztosítják, ezek közül a teljesség igénye nélkül a következők kerülnek kiemelésre:

- *építésszabályozás:* Szabályai alatt azt értjük, hogy építési tevékenységet csak az Étv., illetve további építésügyi tárgyú jogszabályok rendelkezéseinek, illetve a helyi építési szabálynak előírásainak megfelelően lehet. Ha az adott területén nincs hatályban helyi építési szabályzat, vagy az nem szabályoz teljeskörűen, akkor építési munkát, illetve egyéb építési tevékenységet, csak az Étv. és egyéb építésügyi tárgyú jogszabályok rendelkezéseinek betartásával és csak akkor lehet, ha az építési tevékenység során érvényesül a településrendezési illeszkedés követelménye.
- *tilalom:* A településrendezési tervben foglaltak betartása érdekében változtatási, telekalakítási, illetve építési tilalom rendelhető el az érintett területre. A tilalom a feltétlenül szükséges mértékre és időtartamra rendelhető csak el, és azt haladéktalanul meg kell szüntetni, ha az elrendelésének alapjául szolgáló okok már nem állnak fenn. A tilalmat önkormányzati rendelettel vagy természeti és környezeti veszélyeztetettség megelőzése érdekében önkormányzati határozattal lehet elrendelni, módosítani vagy megszüntetni. Az elrendelt tilalmat – a változtatási tilalom kivételével – az ingatlan-nyilvántartásba be kell jegyezni. A változtatási tilalom alá eső területen telket alakítani, új építményt létesíteni, meglévő építményt bővíteni, elbontani nem lehet.
- *telekalakítás:* A telket csak úgy szabad alakítani, hogy az a terület rendeltetésének megfelelő használatra legyen alkalmas, illetve annak alakja, terjedelme, beépítettsége és megközelíthetősége a jogszabályoknak megfelelően. A telekalakítás a hatóság által lefolytatott közigazgatási eljárás, amely a telekingatlan adataiban történő változásoknak az ingatlan-nyilvántartásban történő átvezetésével zárul. A telekalakítás lehet:
 - telekcsoporthoz újraosztása (A szomszédos telkek csoportjának összevonása és egyidejűleg a településrendezési tervben meghatározott rendeltetés céljára szolgáló új telkekként történő felosztása.)
 - telekfelosztás (A telkek új telkekre történő osztása.)
 - telekegyesítés (Az egymással közvetlenül szomszédos telkek egy telkévé történő összevonása.)
 - telekhatárrendezés (Az egymással közvetlenül szomszédos telkek közös határvonalának megváltoztatása.)

- vasúti telekalakítás (Az érintett ingatlanok, illetve amennyiben indokolt a szomszédos ingatlanok vasúti pályüzemeltetési és pályahálózat működtetési feladatok ellátásához igazodó mértékű területkialakítása és az ingatlan-nyilvántartásban önálló ingatlanként való feltüntetése érdekében történő bármely telekalakításra [telekmegosztás, telekegyesítés, telekcsoport újrafelosztás, telekhatár rendezés stb.] irányuló, a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény szerint lefolytatandó eljárás.)
- *elővásárlási jog*: A települési önkormányzatot elővásárlási jog illethet meg a helyi építési szabályzatban meghatározott településrendezési célok megvalósításához szükséges ingatlanok esetében. Az önkormányzat köteles az ingatlan-nyilvántartásba bejegyeztetni az elővásárlási jogot. Ha annak fenntartásának indokai megszűnnek, az önkormányzat haladéktalanul köteles kérni az elővásárlási jog ingatlan-nyilvántartásból való törlését. Az önkormányzat elővásárlási joga a más jogszabályokon, illetve szerződésen alapuló elővásárlási jogot megelőzi (kivéve az országos jelentőségű védett természeti területen lévő és a műemléki ingatlanra vonatkozó elővásárlási jogot). Ha az önkormányzat az elővásárlási joga gyakorlásával kapcsolatos megkereséstől számított hatvan napon belül nem nyilatkozik, akkor az ingatlan elidegeníthető, azonban az elidegenítés nem érinti a bejegyzett elővásárlási jogot.
- *kisajátítás*: A településrendezési feladatok megvalósításához közérdekből szükséges ingatlanok kisajátíthatók és lejegyezhetők kiszolgáló és lakóút céljára. A kisajátítás során azonnali, feltételen és teljes kártalanítás mellett kerülhet rá sor idegen ingatlanok vonatkozásában. A felek közötti megállapodás hiányában, a kisajátítási eljárás lefolytatására kerül sor, amely a megyei (fővárosi) kormányhivatal hatáskörébe tartozik.
- *településrendezési kötelezés*: Településrendezési kötelezettség körében beépítési, helyrehozatali és beültetési kötelezettség rendelhető el. A települési önkormányzat polgármestere beépítetlen építési telkekre meghatározott időn belüli beépítési kötelezettséget írhat elő, ennek nem teljesítése esetén az önkormányzat kisajátíthatja az ingatlant. Helyrehozatali kötelezettség akkor rendelhető el, ha a településkép javítása érdekében az azt rontó állapotú építményekre vonatkozóan helyrehozatali kötelezést állapít meg a polgármester, ennek teljesítéséhez a polgármester anyagi támogatást nyújthat. Továbbá a települési önkormányzat rendeletében vagy önkormányzati hatósági döntésében a környezet- és természetvédelmi, valamint

településrendezési célok megvalósítása érdekében az ingatlan növényzettel történő meghatározott módon és időn belüli beültetési kötelezettségét írhatja elő. A településrendezési kötelezettség tényét az ingatlan-nyilvántartásban fel kell tüntetni.

- *összevont telepítési eljárás*: Az összevont telepítési eljárás két szakaszból áll, a telepítési hatásvizsgálati és az integrált építési engedélyezési szakaszból. Az első szakasz zárásaként vagy határozatot hoznak a kérelem elutasításának tárgyában, vagy önálló jogorvoslással nem támadható végzés formájában telepítési engedélyt adnak ki a kérelem teljesítése esetén. Az első szakaszban az építési beruházás előkészítő fázisához kapcsolódó eljárások lefolytatására kerül sor, majd a második részben kerülhet sor az építési engedély megadására.
- *településképi³ véleményezési és bejelentési eljárás*: az önkormányzat építésügyi engedélyezési eljárást megelőzően véleményt adhat az építésügyi hatósági engedélykérelemhez, továbbá az önkormányzat településképi bejelentési eljárást folytathat le például a reklámok és reklámhordozók elhelyezése tekintetében.

A leírtak összefoglalását – a településfejlesztés és településrendezés eszközrendszerét – a következő táblázat szemlélteti:

Településfejlesztés	Településrendezés	Sajátos jogi eszközök
<p>Településfejlesztési terv</p> <ul style="list-style-type: none"> - a település tervszerű, - fenntartható, valamint gazdaságos fejlesztése és üzemeltetése érdekében, - a település egészére integrált, stratégiai és területi alapú, - a környezeti, társadalmi és gazdasági adottságokra alapozott terv 	<p>Településrendezési terv:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Helyi építési szabályzat - a településfejlesztéssel összhangban a település területének, telkeinek felhasználására és az építés helyi rendjére vonatkozó szabályok kialakítása 	építésjogi követelmények
		tilalmak
		telekalakítás
		elővásárlási jog
		kisajátítás
		helyi közút céljára történő lejegyzés
		útépítési és közművesítési hozzájárulás
településrendezési		

³ A településképi védelme a település vagy településrész jellegzetes, értékes, illetve hagyományt őrző építészeti arculatának és szerkezetének – az építészeti, táji érték és az örökségvédelem figyelembevételével történő – megőrzését vagy kialakítását jelenti. A helyi településképi követelményeket a *településképi rendelet* tartalmazza, amely a település teljes közigazgatási területére, részterületére tartalmazhat előírásokat a település építményfajtáinak anyaghasználatára, homlokzati kialakítására és a zöldfelületek kialakításának módjára, illetve a reklámok, reklámhordozók, cégek elhelyezésére és alkalmazására. A településképi rendelet szakmai megalapozása érdekében *településképi arculati kézikönyv* készül, amely a településképi jellemzők bemutatásának és minőségi formálásának eszköze szöveges és képi formában.

<p>az önkormányzat rövid, közép- és hosszú távú területfejlesztési szándékai</p> <p>- kötelező tartalmi elemek:</p> <ul style="list-style-type: none"> • jövőkép • stratégia • cselekvési program <p>• részletes cselekvési program</p> <ul style="list-style-type: none"> • fejlesztési tervlap <p>• részletes fejlesztési tervlap</p> <ul style="list-style-type: none"> • monitoring <p>- jogi norma típusa: normatív határozat</p> <p>- a képviselő-testület fogadja el</p>	<p>- kötelező tartalmi elemek:</p> <ul style="list-style-type: none"> • az épített környezet alakítására vonatkozó általános előírások • a telekalakítás előírásai • az építési övezeti és az övezeti előírások • környezet- és tájvédelemmel kapcsolatos rendelkezések • a közműellátás mértékére és módjára vonatkozó előírások <p>- jogi norma típusa: önkormányzati rendelet</p> <p>- képviselő-testület fogadja el</p> <p>- Melléklete: Szabályozási terv (pl.: építési övezetek)</p>	kötelezések
		kártalanítási szabályok
		településrendezési szerződés
		összevont telepítési eljárás
		településképi bejelentési eljárás
		közterület-alakítás
településképi követelmények		

1. ábra: saját szerkesztés az Étv. alapján

5.3.2. Az építésrendészet

Az építésügyi igazgatás másik területe – az időben korábban kialakuló – építésrendészeti szabályok összessége. A rendészeti típusú feladatok a jogi normák betartását irányozzák elő, nincs ez másképp az építésügy területén sem. Az építésügyi előírások – be nem tartásuk esetén – súlyos veszélyt hordozhatnak magukban, ezért elengedhetetlen, hogy a közhatalommal felruházott hatóságok fellépjenek a rendeltetésszerű és biztonságos építésügyi szabályok betartása végett. Az Étv. meghatározza, hogy az építmény elhelyezése során biztosítani kell például az építmény, továbbá a szomszédos építmények rendeltetésszerű és biztonságos használhatóságát, az építmény közszolgálati (tűzoltó, mentő etc.) járművel történő megközelíthetőségét, a rendeltetésszerű telekhasználatot etc. Látható, hogy az építményekkel szemben támasztott általános követelmények is a rendeltetésszerű használatot és a biztonságot emelik ki első helyen.

Az építésrendészet eszköztára két területet ölel fel, egyrészt az engedélyeztetést, másrészt pedig az utólagos ellenőrzést. Előbbi esetében a közigazgatási hatósági jogalkalmazásról beszélhetünk, utóbbi kapcsán pedig a hatóság felügyeleti, ellenőrzési tevékenységéről, már kész épületek, épületrészek esetében. Az építésrendészet körében a következő hatósági tevékenységtípusok fordulhatnak elő: engedélyezés, kötelezés, hatósági ellenőrzés, hatósági szolgáltatás, illetve szakhatósági eljárás lefolytatása. A következőkben a teljesség igénye nélkül, a legfontosabb építésügyi hatósági eljárások kerülnek bemutatásra, hiszen az építési tevékenység megkezdéséhez és folytatásához jogszabályban meghatározott esetekben az építésügyi hatóság eljárásának lefolytatása szükséges.

Az építésügyi hatóság egyik leggyakoribb hatósági tevékenysége az engedélyezés. Az **építésügyi hatósági engedély** akkor adható meg a kérelmezőnek, ha a kérelem és mellékletei, valamint maga a kérelmezett tevékenység megfelel a jogszabályi feltételeknek. Ki kell azonban mindenekelőtt emelni, hogy mely építési tevékenység végezhető építési engedély nélkül, mint például az építmény átalakítása, felújítása, meglévő építmény hasznos alapterületét nem növelő bővítése (kivéve a lapostetőű épület magastetővel történő bővítése), meglévő építményben új égéstermék-elvezető kémény létesítése etc. Azonban építmény, építményrész, épületegyüttes megépítéséhez, átalakításához, bővítéséhez, felújításához, helyreállításához, korszerűsítéséhez, lebontásához, elmozdításához be kell szerezni az építésügyi hatóságtól az építési engedélyt. Az építési engedély csak akkor adható meg, ha a tervet megfelelő jogosítványokkal rendelkező tervező készítette el, az megfelel a központi és helyi építési szabályoknak, az építésjogi követelményeknek, valamint a telekalakítás szabályainak.

Az **összevont engedélyezési eljárás** folytatható le azokban az esetekben, amikor az építési engedélyezési eljárás megindítása előtt a telek beépítésére vonatkozó telepítési követelmények, a településképpel, az építészeti kialakítással kapcsolatos követelmények, a kulturális örökségvédelmi követelmények előzetes tisztázása is szükséges. Az eljárás lefolytatása kifejezetten a nagyobb anyagi ráfordítást igénylő beruházások kapcsán nyer teret. Az eljárás két szakaszból áll, egyrészt a megvalósítással kapcsolatos követelmények előzetes tisztázása céljából egy elvi építési keretengedélyezési másrészt egy építési engedélyezési szakaszból. Az összevont engedélyezési eljárás megindítására irányuló kérelem az összevont eljárás mindkét szakaszára vonatkozik, viszont mellékletként az eljárás megindításakor csak az elvi építési keretengedélyezési szakasz megindításához szükséges mellékleteket kell benyújtani. Az elvi építési keretengedélyezési szakasz során a hatóság megvizsgálja többek között, hogy az építmény elhelyezése, beépítési paraméterei,

építészeti kialakítása megfelel-e a helyi építési szabályzatban és az országos településrendezési és építési követelményeknek (OTÉK). Az építésügyi hatóság az eljárás során feltárt tények és nyilatkozatok alapján az elvi építési keretengedélyben, amelynek formája végzés, megállapítja az építési engedély iránti kérelem benyújtásának feltételeit és kereteit.⁴ Maga az elvi építési keretengedély nem jogosít fel építési tevékenység végzésére, csupán a második szakaszban kibocsátott építési engedély.

A következő engedély típus a **használatbavételi engedély**, amely alapján vehető használatba az a rendeltetésszerű és biztonságos használatra alkalmas építmény, építményrész, amelyre az építtetőnek építési engedélyt kell kérnie. A használatbavételi engedély iránti kérelmet az építtető az építmény rendeltetésszerű és biztonságos használatra alkalmassá válásakor, az építési engedély hatályossága alatt nyújtja be az építésügyi hatósághoz, még a használatbavétel előtt. Az engedély hiányában az adott ingatlant használni nem lehet. A használatbavételi engedély megadásához az építésügyi hatóság azon meggyőződése szükséges, hogy az építmény rendeltetésszerű és biztonságos használatra alkalmas.

Ügyfélbarát jogintézményként nevesíthető a **fennmaradási engedély** jogintézménye, amely kiadására akkor kerülhet sor, ha az építményt tervtől eltérő vagy engedély nélküli építési tevékenységgel valósították meg. Az ügyfél kérelmére az építésügyi hatóság fennmaradási engedélyt adhat ilyen esetben, ha az építmény az általános építésjogi követelményeknek megfelel, vagy megteremthető az összhang a jogszabályi előírásokkal. Az eljárás lefolytatása során gyakori bizonyítási eszköz a helyszíni szemle tartása, amelynek során az építmény készültségi foka megállapítható. Az eljárás során szabályossá tételi kötelezettséget is elrendelhetnek, amely esetén az építményrész továbbépítése csak a kötelezettség teljesítése után folytatható. A kötelezettség nemteljesítése esetén bontás rendelhető el.

Az engedélyezési eljárások köréből a gyorsaság, az adminisztrációs terhek csökkentése érdekében kivettek meghatározott tevékenységeket, amelyek vonatkozásában már csak egy **egyszerű bejelentés** szükséges. Három esetkörben egyszerű bejelentéssel történik a 300 m² összes hasznos alapterületet meg nem haladó új lakóépület építése, műemlék kivételével, a meglévő lakóépület 300 m² összes hasznos alapterületet meg nem haladó méretűre bővítése, valamint ezen építési munkákhoz szükséges tereprendezés, támfalépítés. Ezekben az esetekben már nincs szükség külön engedélyezési eljárás

⁴ Az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 25. § (1) bek.

lefolytatására, csupán egy egyszerű bejelentésre, amelynek során az építető az építési tevékenységet bejelenti a hatóságnak a kivitelezés tervezett megkezdése előtt tizenöt nappal az Építésügyi hatósági engedélyezési eljárást Támogató elektronikus Dokumentációs Rendszeren (a továbbiakban: ÉTDR) keresztül. Az egyszerű bejelentéssel folytatott építési tevékenységet a bejelentéstől számított tíz éven belül meg kell valósítani, valamint a felépítés megtörténtét tanúsító hatósági bizonyítványt kell kérni a hatóságtól. Ha a bejelentéstől számított tíz éven belül nem valósították meg az építési tevékenységet, akkor új lakóépület építése esetén az elkészült építményt le kell bontani.

Az építésügyi hatósági engedély vagy tudomásulvételi iránti kérelem vonatkozásában elektronikus ügyintézésre van lehetőség. A kérelem annak mellékletei feltöltéséhez az ÉTDR biztosít az építető részére elektronikus feltöltő tárhelyet.

Ki kell emelni az **építésügyi hatósági szolgáltatást** is, amelynek a lényege abban áll, hogy az építető az építésügyi hatósági engedély vagy tudomásulvétel iránti kérelem tervezett benyújtása előtt építésügyi hatósági szolgáltatás iránti kérelmet terjeszthet elő az illetékes hatósághoz elektronikusan az ÉTDR szerinti tárhely igénybevételével. Ennek során kérheti például annak vizsgálatát, hogy az elektronikusan feltöltött dokumentumok megfelelnek-e az általa kérelmezni szándékozott eljárásban benyújtandó kérelemre és annak mellékleteire vonatkozó előírásoknak.⁵

Az építésrendészet másik nagy területe az építési folyamat felügyelete, azaz az **építésfelügyeleti hatósági tevékenység**, amelynek lefolytatására hivatalból, vagy kérelemre kerülhet sor. Az építésfelügyeleti hatóság ellenőrizheti például az építőipari kivitelezési dokumentáció meglétét vagy az építési napló vezetését, annak tartalmát. Az építésfelügyeleti hatóság hatósági ellenőrzést is lefolytathat, amelynek keretében az építőipari kivitelezési tevékenység folytatását ellenőrizheti szűrőpróbaszerűen a helyszínen vagy akár távoli eléréssel az elektronikus építési napló⁶ alkalmazásban. A hatósági ellenőrzés lefolytatása során az Ákr. háttérjogszabályként funkcionál. Az építésügyi hatóság az ellenőrzés során feltárt szabálytalanságok, hiányosságok kapcsán megtilthatja az építőipari kivitelezési tevékenység folytatását, vagy építésfelügyeleti bírságot állapíthat meg.

A leírtakat a következő táblázat foglalja össze:

⁵ Az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 3. § (1)-(2) bek.

⁶ Az építőipari kivitelezési tevékenység végzéséről – a lakóépület építésének egyszerű bejelentése alapján végzett tevékenység kivételével – **építési naplót** kell vezetni. Az építési napló az építőipari kivitelezési tevékenység megkezdésétől annak befejezéséig vezetett, hatósági és bírósági eljárásban is felhasználható dokumentáció, amely időrendben tartalmazza a szerződés tárgya szerinti építőipari kivitelezési tevékenység, illetve az építési-szerelési munkák adatait, továbbá a munka menetére, megfelelőségére a dokumentumaira vonatkozó vagy elszámoláshoz szükséges jelentős tényeket.

Építésügyi hatósági jogalkalmazás	Építésügyi hatósági felügyeleti tevékenység
építési engedélyezési eljárás	építésfelügyeleti hatósági ellenőrzés
összevont engedélyezési eljárás	
fennmaradási engedélyezési eljárás	
használatbavételi engedélyezési eljárás	
bontási engedélyezési eljárás	
engedély hatályának meghosszabbítása iránti engedélyezési eljárás	
jogutódlás tudomásulvételi eljárás	
használatbavétel tudomásulvételi eljárás	
az országos építési követelményektől való eltérés engedélyezési eljárás	
hatósági bizonyítvány kiállítása iránti eljárás	
kötelezési eljárás	
szakhatósági eljárás	
veszélyhelyzet, továbbá tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetén szükségessé váló építési tevékenység tudomásulvételi eljárás	
hatósági szolgáltatás nyújtása	
egyszerű bejelentéshez kötött eljárás	

2. ábra: saját szerkesztés a 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet alapján

5.4. Az építésügyi igazgatás szervezetrendszere

Az építésügyi feladatok megoszlanak az egyes közigazgatási szervek között. Jelen fejezetben azon szerveket nézzük át, amelyek részt vesznek az építésügy igazgatásában.

Bár az **Országgyűlés** nem közigazgatási szerv azonban megalkotja az épített környezet alakításával és védelmével kapcsolatos alapvető követelményekről, eszközökről, jogokról és kötelezettségekről, továbbá az ezekkel kapcsolatos feladatokról, hatáskörökről és hatósági jogkörökről szóló törvényt.

A **Kormány** feladata - az építésügy vonatkozásában - annak központi irányítása, összehangolása és ellenőrzése. Ennek során gondoskodik többek között az épített környezet rendezett alakítását és védelmét biztosító – a nemzetközi előírásokkal összhangban álló – jogszabályok megállapításáról, továbbá azok folyamatos korszerűsítéséről. A Kormány ellátja az állami főépítési, építésügyi és építésfelügyeleti hatósági intézményrendszer működtetését, valamint az országos kutatási, műszaki fejlesztési programok kialakítását és érvényre juttatását. A Kormány az építésügy központi irányítását, összehangolását a szabályozás, valamint a hatósági ügyek kapcsán az építésügyi szabályozásért és építésügyi ügyekért felelős miniszter, valamint az építőipar fejlődésének elősegítése és támogatása érdekében az építésgazdaságért felelős miniszter útján gyakorolja.

Az **építésügyi szabályozásért és építésügyi ügyekért felelős miniszter** (a miniszterelnökséget vezető miniszter) a központi szakmai irányítási, összehangolási és ellenőrzési feladatkörében a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű építési beruházások megvalósításának elősegítése érdekében összehangolja az érintett közigazgatási szervek tevékenységét, összehangolja továbbá az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok tevékenységét. A miniszter ellátja az építésügyi és építésfelügyeleti hatóságok szakmai irányítását, elősegíti az építészeti kultúra, a települési zöldinfrastruktúra megőrzését, fejlesztését és védelmét. Továbbá ellátja a területi építész és mérnöki kamarák által vezetett építésüggyel összefüggő szakmagyakorlási jogosultsághoz kapcsolódó eljárások és nyilvántartások szakmai felügyeletét.

Az **építésgazdaságért felelős miniszter** (az innovációs és technológiáért felelős miniszter) az építésgazdaságért való felelőssége körében ellátja az épületek energetikai jellemzőinek meghatározásával, az energetikai tanúsítói tevékenységgel kapcsolatos feladatokat, továbbá szakmai felügyeletet gyakorol a vállalkozó építőipari kivitelezői nyilvántartás felett. A miniszter érvényre juttatja az építésügyi ágazati és foglalkoztatási elvárásokat a képzési követelményekben. A miniszter az építésügyi műszaki irányelvek kidolgozásáért felelős bizottság létrehozatala révén gondoskodik az építésügyi műszaki irányelvek kidolgozásáról és felülvizsgálatáról, valamint ellátja az építési termékekkel kapcsolatos feladatokat.

A területi szintről ki kell emelni a **megyei (fővárosi) kormányhivatalokat** (a továbbiakban: kormányhivatal), amelyek az Alaptörvény szerint a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve. A kormányhivatal általános építésügyi hatósági feladatokat lát el, kivéve a sajátos építményfajták tekintetében (kivétel például a repülőtér létesítése, vagy a műemlék jókarbantartási ügyek). A kormányhivatalok építésfelügyeleti

hatósági feladatokat látnak el, kivéve a sajátos építményfajták esetében. Ki kell emelni, hogy a kormányhivatalok örökségvédelmi hatósági feladatokkal is fel vannak ruházva. A kormányhivatal által hozott építésügyi, építésfelügyeleti, valamint örökségvédelmi hatósági döntések kizárólag közigazgatási perben támadhatók meg.

A **települési önkormányzat** az épített környezet, a település tervszerű alakítása és védelme érdekében településfejlesztési és településrendezési feladatokat lát el. Ennek keretében ellátja az épített környezet, a helyi építészeti értékek és a településképi helyi védelmét. Feladatainak ellátása során köteles gondoskodnia a településtervezés elkészítéséről, módosításáról, illetve annak jóváhagyásáról. A települési önkormányzat képviselő-testülete jogszabályban meghatározott esetekben és módon véleményt adhat a jogszabályban meghatározott építésügyi hatósági engedélykérelemhez, településképi bejelentési eljárást folytathat le az építésügyi hatósági engedélyhez nem kötött építési tevékenységek, reklámelhelyezések és rendeletmódosítások tekintetében. Ki kell emelni, hogy a települési önkormányzat az építésügyi feladatát a helyi rendeletei megalkotásával, továbbá az önkormányzati főépítész közreműködésével látja el. Az Étv. lehetővé teszi a települési önkormányzatok számára önként vállalt építésügyi feladatok ellátását azzal a feltétellel, hogy az önkormányzat települési vagy térségi főépítészt alkalmazzon és az érintett tárgykörben rendeletet alkosson.

Végül de nem utolsó sorban ki kell emelni a **Magyar Építész Kamarát** és a **Magyar Mérnöki Kamarát**, amelyek köztestületként, quasi közigazgatási szervként az építészeti tevékenység jogszerűségének és szakmai színvonalának biztosítása érdekében látják el feladataikat.

Jogszabály-jegyzék a II. részhez

(lezárva: 2022. május 11.)

1. 1988. évi I. tv. a közúti közlekedésről
2. 1995. évi XCVII. tv. a légi közlekedésről
3. 2000. évi XLII. tv. a víziközlekedésről
4. 2005. évi CLXXXIII. tv. a vasúti közlekedésről
5. 1999. évi LXXXIV. törvény a közúti közlekedési nyilvántartásról
6. 2000. évi CXXVIII. törvény a közúti közlekedési előéleti pontrendszeréről
7. A közlekedési igazgatási feladatokkal összefüggő hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről 382/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet
8. A közúti járművezetők és a közúti közlekedési szakemberek képzésének és vizsgáztatásának részletes szabályairól szóló 24/2005. (IV.21.) GKM rendelet
9. A közúti járművezetők egészségi alkalmasságának megállapításáról szóló 13/1992. (VI. 26.) NM rendelet
10. A közutak igazgatásáról szóló 19/1994. (V. 31.) KHVM rendelet
11. A közúti járművezetők pályaalkalmassági vizsgálatáról szóló 41/2004. (IV. 7.) GKM rendelet
12. A közúti szállítást végző egyes járművek személyzete vezetési és pihenőidejének ellenőrzéséről szóló 66/2007. (IV. 4.) Korm. rendelet
13. A közúti járművek forgalomba helyezésének és forgalomban tartásának műszaki feltételeiről szóló 6/1990. (IV. 12.) KöHÉM rendelet
14. A közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet
15. A főépítési tevékenységről szóló 190/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet
16. A kulturális örökség védelmével kapcsolatos szabályokról szóló 68/2018. (IV. 9.) Korm. rendelet
17. A lakóépület építésének egyszerű bejelentéséről szóló 155/2016. (VI. 13.) Korm. rendelet
18. A településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településfejlesztési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet
19. A településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény
20. A településtervek tartalmáról, elkészítésének és elfogadásának rendjéről, valamint az egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 419/2021. (VII. 15.) Korm. rendelet
21. A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény
22. A városrendezésről és az építésügyről szóló 1937. évi VI. törvénycikk
23. Az építésügy átalakítását célzó intézkedési tervről és az ahhoz kapcsolódó feladatokról szóló 1567/2015. (IX. 4.) Korm. határozat
24. Az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet
25. Az építésügyi és építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről szóló 343/2006. (XII. 5.) Korm. rendelet

26. Az építésügyről szóló 1964. évi III. törvény
27. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVII. törvény és Indokolása
28. Az építőipari kivitelezési tevékenységről szóló 191/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet
29. Az épületek energiahatékonyságáról szóló Európai Parlament és Tanács 2010. május 19-ei 2010/31/EU irányelve
30. Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet
31. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény

Irodalomjegyzék az II. részhez

1. Tisza Tamás: A közúti közlekedés szabályainak megsértéséért való közigazgatási felelősség egyes elméleti kérdéseiről - különös tekintettel a felelősség büntetőjogi kapcsolataira *Ügyészek lapja*, 2011. (18. évf.) 5. sz. 107-114. old.
2. Borsodi Károlyné Nagy Erika: A közigazgatási bírság mint a közlekedésbiztonság erősítésének eszköze, *Ügyészek lapja*, 2009. (16. évf.) 2. sz. 5-11. old.
3. Gégény István: A közlekedésrendészeti tevékenység az európai uniós csatlakozás tükrében, *Belügyi szemle* (1995-2006), 2006. (54. évf.) 6. sz. 88-103. old.
4. Bende-Szabó Gábor: Közlekedési igazgatás. In: A közigazgatási jog nagy kézikönyve, Complex kiadó, 2008. 882-947. old.
5. Turkovics István – Rozsnyai Krisztina – Forgács Anna: Közlekedési igazgatás, In: Lapsánszky András (szerk.) *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. II. kötet. Gazdasági közigazgatás, infrastruktúra igazgatás.* 679 p. Budapest: CompLex Wolters Kluwer, 2013. pp. 564-622.
6. Bencsik András: Építési jog és építési igazgatás, In: Lapsánszky András (szerk.) *Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése.* Budapest: Wolters Kluwer Hungary, 2022. pp. 658-681.
7. Vargáné Fekete Mónika: *Építésügyi igazgatás.* NKE, 2018.
8. Elektronikus Térségi Tervezést Támogató Rendszer (E-TÉR) <https://lechnerkozpont.hu/oldal/e-ter> (letöltés dátuma: 2022. 04. 19.)
9. Paradigmaváltás a településrendezésben: településfejlesztési terv és településrendezési terv készül <https://epitesi jog.hu/10354-paradigmavaltas-a-telepulesrendezesben-telepulesfejlesztesi-terv-es-telepulesrendezesi-terv-keszul> (letöltés dátuma: 2022. 04. 19.)

III. Rész

VÉDELMI IGAZGATÁS

6. A LAKOSSÁG NYILVÁNTARTÁSA

Fő témakörök:

- 6.1. Történeti áttekintés
 - 6.2. Az anyakönyv
 - 6.3. A személyiadat- lakcímnnyilvántartás
-

6.1. Történeti áttekintés

A lakosság nyilvántartásának történetileg két módja különböztethető meg: a **polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartása** (népesség-nyilvántartás), valamint az anyakönyvezés.

A személyi nyilvántartások már az Ókorban megjelentek és fontos szerephez jutottak. Példaként említhető az **ókori Kína** és a **Római Birodalom**. Az előbbi államban i.e. II. sz.-ban vezette be az első állami személyi nyilvántartást az uralkodó Han dinasztia. E nyilvántartás megkönnyítette a népesség számontartását, ezáltal az állami adóztatás és a hadsereg felújítása is egyszerűbbé vált.

A **Római Birodalom** első „*anyakönyvi*” rendszere Augustus császár uralma alatt született meg. E nyilvántartás jogi jellegét és funkcióját tekintve – hasonlóan a kínai személyi nyilvántartáshoz – eltér a modern államokban anyakönyv címen vezetett közhitelű nyilvántartásoktól. A gyermekek létének hivatalosan elfogadható bizonyítása különösen fontossá vált, hiszen meghatározott számú, törvényes gyermekek születése mindkét szülőnek, de elsősorban az anyának előnyököt jelentett. A törvényesen született gyermekeket a lex Iulia et Papia Poppaea rendelkezései szerint a *professio liberorum*, vagyis egy római magistrátus előtt tett nyilatkozattal, melyet az apa, az anya és a nagypapa is megtehetett, tartották számon. Ha törvénytelen gyermek született, az anyának nyílt lehetősége arra, hogy gyermekének születéséről magánokiratot készítsen. Mindkét nyilvántartási mód, a gyermek születésének bizonyítását szolgálta.

A lakosság nyilvántartásának történeti előzményeit vizsgálva a második fontos korszak a **középkor**. A katolikus egyháznak a történelem ezen időszakában még domináns szerepe volt a világi hatalom befolyásolásában is, ezért nem meglepő, hogy az

anyakönyvezés az 1542-ben tartott **Tridenti zsinat** döntése értelmében egyházi feladat. Az anyakönyvi nyilvántartás révén az egyháznak megbízható adat állt rendelkezésre tagjainak számáról, ugyanakkor megkönnyítette az egyházi adó beszedését és nyilvántartását. Az egyházi anyakönyvek tartalmazták a születések, a házasságkötések és a halálesetek anyakönyvezését.

A magyarországi **anyakönyvezés történetében** a következő fordulópont 1895. október 1-je volt, amely napon lépett hatályba az állami anyakönyvekről szóló **1894. évi XXXIII. törvénycikk** és vezette be a polgári házasság és az állami anyakönyvezés intézményét. Ezen új jogintézmények bevezetését indokolta, egyrészt, hogy az állami és egyházi jogkörök a házasságkötés területén egymástól elhatárolhatók legyenek, másrészt a felekezeti jogok sokfélesége, határozatlansága, ellenőrizhetetlen alkalmazása. Az állami anyakönyvezés következő fordulópontja **2014. július 1-je** volt, amely naptól az anyakönyvi nyilvántartást nem papír alapon, hanem elektronikusan kell vezetni.

Magyarországon **az állami néesség-nyilvántartást** 1974. július 1-jei hatállyal **az állami néesség-nyilvántartásról szóló 1974. évi 8. törvényerejű rendelet** vezette be. Az állami néesség-nyilvántartás bevezetésének célja a lakosság ügyei intézésének, az állami, a gazdasági, és a társadalmi szervek munkájának egyszerűsítése, a személyhez fűződő jogok védelmének és a kötelességek teljesítésének hatékony biztosítása volt. A néesség-nyilvántartás az 1975. január 1-jei néességösszeírásra alapozott állami papír alapú nyilvántartásként működött egészen 1986. szeptember 1-jéig, amikor a központi néesség-nyilvántartás vonatkozásában megtörtént az átállás számítógépes nyilvántartásvezetésre. Helyi szinten azonban továbbra is papír alapon történt az adatrögzítés. 1993. november 1-jétől mind a helyi, mind a központi nyilvántartás számítógépes támogatással működik, 2001. január 1-jével pedig létrejött az egységes, országos személyiadat- és lakcímnnyilvántartás.

1992. november 30-ától a néesség-nyilvántartás hivatalos megnevezése **személyiadat- és lakcímnnyilvántartás** (a továbbiakban: SZL).

6.2. Az anyakönyv

Az állami anyakönyvezés ma hatályos szabályait az anyakönyvi eljárásról szóló **2010. évi I. törvény** (a továbbiakban: At.), az anyakönyvezési feladatok ellátásának részletes szabályairól szóló **429/2017. (XII. 20.) Korm. rendelet**, illetve az anyakönyvvezető és az

anyakönyvi szervek eljárásáról és kijelöléséről, valamint az anyakönyvezéshez szükséges képesítési feltételekről szóló **174/2017. (VI. 30.) Korm. rendelet** tartalmazza.

6.2.1. Az anyakönyv főbb jellemzői

A következőkben az anyakönyv, mint személyi alapnyilvántartás főbb jellemvonásai kerülnek bemutatásra.

A) Az anyakönyvi nyilvántartások rendszerének felépítése

Az anyakönyvi nyilvántartások rendszerének része az elektronikus anyakönyvi nyilvántartás (a továbbiakban: EAK rendszer) és a papír alapú anyakönyvi nyilvántartás, amely nyilvántartásoknak szintén vannak külön nyilvántartási egységei.

Az EAK rendszer az alábbi nyilvántartási egységekből épül fel:

- **az anyakönyvi ügyintézés támogató nyilvántartások:** az elektronikus anyakönyv; az apai elismerő nyilatkozatok nyilvántartása és az okiratnyilvántartás;
- **a rendszerbeli jogosultságok** megfelelő kezelését a jogosultsági nyilvántartás segíti;
- **a papír alapú anyakönyvek azonosításához és tárolásához** szükséges adatokat a papír alapú anyakönyvek nyilvántartása tartalmazza;
- a rendszerből teljesített adattovábbítások **az adattovábbítási nyilvántartásban** található meg.

Az elektronikus anyakönyv mint személyi alapnyilvántartás vezetésének **célja** a személyazonosság, az anyakönyvi események bekövetkezésének, az azok alapján létrejövő családi kapcsolatoknak, valamint a házasság és a bejegyzett élettársi kapcsolat megszűnésének igazolása céljából személyi alapnyilvántartásként határidő nélkül nyilvántartani az érintett személyazonosító adatait és az anyakönyvi eseményekhez (anyakönyvi esemény: az élve születés, a házasságkötés, a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése, valamint az elhalálozás) kapcsolódó adatait. Az elektronikus anyakönyv váltotta fel a korábbi négy fajta papír alapú anyakönyvet (születési anyakönyv, házassági anyakönyv, bejegyzett élettársi kapcsolatok anyakönyve és halotti anyakönyv).

Az apai elismerő nyilatkozatok nyilvántartása a gyermek családi jogállásának igazolása érdekében az apai elismerő nyilatkozat tekintetében határidő nélkül nyilvántartja

az At.-ben meghatározott adatokat (pl.: apa, anya, gyermek adatai, nyilatkozattétel helye és ideje, nyilatkozatot felvevő szerv, személy megnevezése).

Az okirat-nyilvántartás vezetésének célja az anyakönyvi eljárásban fel nem használt, illetve az anyakönyvi eljárásban kiállított anyakönyvi okiratokról a közhitelességet szolgáló ellenőrzés biztosítása, valamint a visszaélések megakadályozása.

A nyilvántartásokhoz történő hozzáférés jogszerűségének biztosítása, illetve a jogosulatlan hozzáférés megakadályozása érdekében az EAK rendszer **jogosultsági nyilvántartása** a rendszerben adatok rögzítésére jogosult személynek, közvetlen hozzáférésre jogosult személynek a rendszerhez történő hozzáféréshez, valamint a feladatellátáshoz szükség adatait tartalmazza.

A papír alapú anyakönyvek nyilvántartása a papír alapú anyakönyvben szereplő bejegyzések elektronikus anyakönyvben történő rögzítésének, valamint a papír alapú anyakönyvekből való adattovábbítás megkönnyítése céljából anyakönyv típusonként tartalmazza a papír alapú anyakönyv és az őrző település adatait.

Az EAK rendszer adatkezelője a nyilvántartásokból teljesített adattovábbításokról az adattovábbítás jogszerűségének ellenőrzése, valamint az érintett tájékoztatása céljából **adattovábbítási nyilvántartást** vezet.

Az EAK rendszer mellett területileg tagoltan, a települési anyakönyvvezető őrzésében megtalálható **a papír alapú anyakönyvi nyilvántartás**, amelynek részei a papír alapú anyakönyvek (születési anyakönyv, házassági anyakönyv, bejegyzett élettársi kapcsolatok anyakönyve, valamint halotti anyakönyv) és a papír alapú anyakönyvbe tett bejegyzések betűrendes névmutatója. A papír alapú anyakönyvekbe 2014. július 1-jétől újabb bejegyzés nem tehető, mindössze az adott bejegyzés lezárása rögzítendő. Az anyakönyvi igazgatás egységes, országos nyilvántartási rendszere az EAK rendszer, melynek - bizonyos esetekben - az alapját képezi a papír alapú, területileg tagoltan őrzött papír alapú anyakönyvi nyilvántartás. A papír alapú anyakönyvben szereplő bejegyzések az At.-ban meghatározott esetekben (pl.: a születési névváltoztatás maga után vonja a születési esemény felvitelét az EAK rendszerbe) rögzítendők az elektronikus anyakönyvbe.

B) Az anyakönyv vezetése állami feladat

Az anyakönyvek vezetése 1895. október 1-je óta állami feladat. Ezen feladat ellátása, az anyakönyvi igazgatás szervezeti hierarchiája három szintű. **Települési szinten** az anyakönyvvezető rendelkezik hatáskörrel, a felügyeletet **területi szinten**, a fővárosi és megyei kormányhivatal látja el, a szakmai irányítás és a nyilvántartás adatkezelési

feladatainak ellátása **miniszteri szintű** feladat, az előbbi a miniszterelnökséget vezető miniszter, az utóbbi a belügyminiszter hatásköre. A hazai anyakönyvezést **területi szinten** a fővárosi és megyei kormányhivatal, **országos illetékességgel** pedig Budapest Főváros Kormányhivatala (a továbbiakban: BFKH) látja el. Ezen szervek és személyek mellett hatáskörrel rendelkezik az anyakönyvi igazgatásban a hivatásos konzuli tisztviselő, és a külpolitikáért felelős miniszter által vezetett minisztérium (a továbbiakban: KKM) kormánytisztviselője. A feladat- és hatáskörök részletes bemutatását az „5.2.3. Az anyakönyvi eljárásban érintett szervek feladat- és hatásköre” fejezet tartalmazza.

C) **Az anyakönyv objektuma**

Az anyakönyv nyilvántartási objektuma annak függvényében határozható meg, hogy a teljes anyakönyvi nyilvántartási rendszerről beszélünk (tágabb értelemben), vagy kizárólag az elektronikus és a papír alapú anyakönyvről (szűkebb értelemben). **Tágabb értelemben** a nyilvántartás objektuma:

- **az elektronikus anyakönyvben és a papír alapú anyakönyvben** szereplő bejegyzés (születés, házasság, bejegyzett élettársi kapcsolat, haláleset, illetve ezen anyakönyvi események adatváltozásainak) alanya (gyermek, feleség, férj, bejegyzett élettárs, elhalt);
- **az apai elismerő nyilatkozatok nyilvántartásában** szereplő apai elismerő nyilatkozatot tevő természetes személy, a gyermek és a gyermek anyja;
- **az okirat-nyilvántartásban** szereplő okirat kiállítását kérelmező személy, illetve a kiállított okiraton szereplő bejegyzés alanya(i);
- **a jogosultsági nyilvántartásban** szereplő, EAK rendszerben adatok rögzítésére jogosultsággal vagy közvetlen hozzáféréssel rendelkező felhasználó;
- **a papír alapú anyakönyvek nyilvántartásában** szereplő papír alapú anyakönyvek.

Szűkebb értelemben, vagyis az anyakönyvi nyilvántartási rendszeren belül az elektronikus anyakönyvet és a papír alapú anyakönyveket vizsgálva, **a nyilvántartás objektuma a természetes személy**, akinek születésével, házasságkötésével, bejegyzett élettársi kapcsolatával, halálesetével kapcsolatos adatokat, valamint az azokban bekövetkezett változásokat tartalmazza a nyilvántartás. **A teljesség elvét** követve az elektronikus anyakönyv és a papír alapú anyakönyvek tartalmazzák a magyar állampolgárok valamennyi anyakönyvi eseményét függetlenül attól, hogy az ország területén vagy azon

kívül következett-e be. Kiterjed továbbá a nyilvántartás hatálya a Magyarországon történt valamennyi anyakönyvi eseményre függetlenül az érintett állampolgárságától.

D) Az anyakönyv deklaratív jogi hatálya és hitelessége

A papír alapú anyakönyv, az elektronikus anyakönyv és az apai elismerő nyilatkozatok nyilvántartása **deklaratív jogi hatállyal** rendelkezik, vagyis az adatbázisban nyilvántartásra kerülő eseményekből eredő jogok és kötelezettségek nem a nyilvántartásba történő bejegyzéssel, hanem már az esemény bekövetkezésével, a nyilatkozat megtételével beállnak, az elektronikus anyakönyv, a papír alapú anyakönyv és az apai elismerő nyilatkozatok nyilvántartása csupán tanúsítja, kinyilvánítja egy jog vagy tény keletkezését. Erre példa lehet a házasságkötés, amely a vőlegény és a menyasszony egyező nyilatkozatával keletkezik, függetlenül az anyakönyvbe történő bejegyzéstől.

Az anyakönyv (elektronikus anyakönyv, papír alapú anyakönyv) a legfontosabb személyi alapnyilvántartás, mely a Magyarország polgáraitra vonatkozó lényeges személyazonosításra alkalmas adatoknak (pl.: születési hely, idő, születési név, házassági név, anyja neve) közvetlen, elsődleges és ebből kifolyólag **autentikus** információforrása.

Az anyakönyvi nyilvántartások rendszerét képező nyilvántartások közül mindössze az elektronikus anyakönyv, a papír alapú anyakönyv és az apai elismerő nyilatkozatok nyilvántartása esetében mondja ki a jogalkotó a **közhitelességet**. Az anyakönyv és az apai elismerő nyilatkozatok nyilvántartása az ellenkező bizonyításáig közhitelesen tanúsítja a bejegyzett adatokat, illetve azok változását. A közhitelesség elvéhez **megdönthető vélelem** társul. Az ellenkező bizonyításának terhe azt a személyt terheli, akiben a nyilvántartás, illetve a nyilvántartási adat közhitelessége tekintetében kétség merült fel. Az At. arról is rendelkezik, hogy elektronikus anyakönyvi bejegyzés hiányában a papír alapú anyakönyvi bejegyzést kell hitelesnek tekinteni. Ha egy anyakönyvi bejegyzést rögzítettek az elektronikus anyakönyvbe, akkor a bejegyzett adatok tekintetében a hitelesség megdönthető vélelme társul a bejegyzés elektronikus változatához.

A jogalkotó hazánk két személyi alapnyilvántartása tekintetében is megállapítja, ha az anyakönyv és az SZL adattartalma eltér, akkor az ellenkező bizonyításáig az anyakönyvet kell hitelesnek tekinteni. Ezen megdönthető vélelem esetében is helye van ellenbizonyításnak.

E) Adatrögzítés módja az anyakönyvben

Az elektronikus anyakönyvezés jelentősen eltér a korábbi papír alapú nyilvántartásvezetéstől. Az adatok nyilvántartása már nem anyakönyvi események alapján, hanem személyhez kötötten történik, így egyféle anyakönyv váltotta fel a korábbi négyféle típusú (születési, házassági, bejegyzett élettársi kapcsolatok, halotti) anyakönyvet.

A papír alapú anyakönyvben az egyes adatok változásait az utólagos bejegyzések rovata tartalmazta (pl. névváltoztatás, személyi azonosító változása, külföldi, ismeretlen állampolgárság, hontalanság bejegyzése), illetve bizonyos esetekben az anyakönyvi eseményt újból kellett anyakönyvezni (pl. születés újból való anyakönyvezése örökbefogadás miatt). Az At. nem ismeri az utólagos bejegyzés, újbóli anyakönyvezés fogalmakat, ehelyett az adatok változásának rögzítéséről rendelkezik. Ennek megfelelően az EAK rendszerben a 2014. július 1-je után – az EAK rendszer bevezetését követően – bekövetkezett születéssel, házasságkötéssel, bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésével, és halálessel kapcsolatos adatok módosulását adatváltozásként kell anyakönyvezni.

Jelenleg az anyakönyvi adatok nyilvántartása kettős. A bejegyzések többségét a papír alapú anyakönyvek tartalmazzák, melyeket a települési anyakönyvvezető, illetve a másodpéldányokat a Magyar Nemzeti Levéltár őrzi. Emellett az elektronikus anyakönyv nyilvántartási adattartalma fokozatosan bővül az új anyakönyvi eseményekkel, és a papír alapú anyakönyvi bejegyzésekkel egyaránt. Az elektronikus anyakönyv bevezetése felmenő rendszerben felváltotta a papír alapú anyakönyvezést, azonban az anyakönyvek megőrzése, a bejegyzések lezárása továbbra is nyilvántartási feladat.

Az elektronikus anyakönyv a bevezetésekor egy „üres” adatbázis volt. Az új, illetve 2014. július 1-jét követően anyakönyvezett anyakönyvi eseményeket csak az elektronikus nyilvántartásba lehet bejegyezni. A **fokozatosság elvét** követve a papír alapú nyilvántartásban szereplő adatok akkor kerülnek be az elektronikus rendszerbe, ha a bejegyzés alanya egy új anyakönyvi ügy alanya vagy érintettje. Például, házasságkötés esetén a felek születési anyakönyvi bejegyzését rögzíteni kell a papír alapú anyakönyvből az elektronikus anyakönyvbe.

F) Az anyakönyvi nyilvántartások rendszerének adattartalmához való hozzáférés

Mivel az anyakönyv személyi alapnyilvántartás, az adattartalmához való hozzáférés lehetősége korlátozott. A nyilvántartás adattartalmához történő hozzáférés típusai aszerint különböztethetők meg, hogy az ügyfél, vagy valamely jogszabályban felhatalmazott szerv számára történik az adattovábbítás.

Az ügyfél részére anyakönyvi kivonat és anyakönyvi hatósági bizonyítvány állítható ki, továbbá az érintett személyes adataihoz való hozzáférési jogának gyakorlása biztosítható. **Az anyakönyvi kivonat** (születési, házassági, bejegyzett élettársi kapcsolat létesítéséről kiállított, halotti anyakönyvi kivonat) közhitelesen tanúsítja a kiállítás időpontjában az anyakönyvi eseményhez kapcsolódóan az anyakönyvben szereplő adatokat. **Anyakönyvi hatósági bizonyítványt** akkor állítanak ki, ha az anyakönyvi kivonat adattartalmától eltérő adat(kör) igazolását kéri az ügyfél. Például, ha az adat(kör) a papír alapú anyakönyv adattartalmát képezte, azonban az elektronikus anyakönyvnek már nem adattartalma (doktori cím, tűzharcos jelző, halva születés ténye, gyermek vallása, férj foglalkozása stb.). Amennyiben az ügyfél szeretné esetleg megtudni, hogy az anyakönyvi nyilvántartások rendszerében kezelt adatait adott időintervallumban, mely szervezetnek, milyen célból továbbították, akkor **hozzáférési jogát gyakorolva** tájékoztatást kérhet az adatai kezeléséről, amely igény teljesítéséhez az anyakönyvvezető adatot igényelhet az adattovábbítási nyilvántartásból.

A jogszabályban felhatalmazott szervek számára az elektronikus anyakönyvben, az apai elismerő nyilatkozatok nyilvántartásában, az okirat-nyilvántartásában, a jogosultsági nyilvántartásban nyilvántartott adatok, valamint az elektronikus anyakönyvi alapiratok tekintetében a jogosultnak közvetlen hozzáférést biztosítandó, a jogosult számára adattovábbítást végez az anyakönyvvezető és a hazai anyakönyvezés végzésére kijelölt anyakönyvi szerv. **A papír alapú anyakönyvben** nyilvántartott adat, valamint az anyakönyvi alapirat tekintetében az anyakönyvvezető vagy a hazai anyakönyvezés végzésére kijelölt anyakönyvi szerv a jogosult részére engedélyezi a **betekintést**, adatigénylés alapján **adattovábbítást** végez.

6.2.2. A születés, a házasságkötés, a bejegyzett élettársi kapcsolat, a haláleset anyakönyvezése és a hazai anyakönyvezés

A) A születés anyakönyvezése

Az élveszületett gyermek születését az illetékes anyakönyvvezető anyakönyvezi.

A születés anyakönyvezésére az az anyakönyvvezető rendelkezik illetékességgel:

- akinek az illetékességi területén a gyermek született,
- akinek az illetékességi területén az anya a járművet elhagyta, ha a szülés mozgó járművön történt,
- akinek az illetékességi területén az utolsó gyermek született, ha többes szülés történt,

- akinek az illetékességi területén a gyámhatóság határozatában születési helyként megjelölte, ha a gyermek ismeretlen szülőktől származik.

Az intézetben történt születést az intézet vezetője - legkésőbb az azt követő első munkanapon - jelenti be. A bejelentéssel egyidejűleg a bejelentő közli és igazolja - az anyakönyvvezető által beszerzendő okiratok kivételével - mindazokat az adatokat, amelyek az anyakönyvvezetéshez szükségesek. **Az intézeten kívüli születést** a szülő, tervezett intézeten kívüli szülés esetén a felelős személy jelenti be, ha ilyen személy nem működött közre, a születés szülész-nőgyógyász szakorvos által utólagosan kiállított igazolás alapján anyakönyvezhető.

Ha az anya a személyazonosságát sem a születéskor, sem annak bejelentését követő 30 napon belül nem igazolja, és a gyermeket az intézetben felügyelet nélkül hagyja, a gyermeket **ismeretlen szülőktől származó talált gyermeknek** kell tekinteni. Jelen esetben az anyakönyvvezető értesíti a gyámhatóságot a vér szerinti szülők, illetve a képzelt szülők adatainak megállapítása céljából. Az anyakönyvvezető az elektronikus anyakönyvbe a szülő adatait a gyámhatóság határozata alapján jegyzi be.

Hivatalból kell anyakönyvezni a születést, ha bejelentésre kötelezett nincs vagy a kötelezett a bejelentést elmulasztotta. Ilyen esetben az anyakönyvvezető gondoskodik a szükséges adatok beszerzéséről.

A születési anyakönyvbe a gyámhatóság jogerős határozata alapján képzelt szülő adatait jegyzi be az anyakönyvvezető, ha a gyermek ismeretlen szülőktől származik vagy nincs olyan személy, akit a gyermek apjának kell tekinteni, és a kiskorú gyermek anyja vagy a nagykorú gyermek a **képzelt szülő** bejegyzését kérte.

Az anyakönyvvezető a születést a bejelentést követően azonnal anyakönyvezi.

B) A házasságkötés anyakönyvezése

A házasság egyenjogú férfi és nő szabad, önkéntes szövetsége. Magyarországon házasságot csak az anyakönyvvezető előtt lehet érvényesen kötni. Ebből az következik, hogy a házasságkötés feltételeinek vizsgálata az anyakönyvvezető feladata.

A házasságkötés anyakönyvezése eljárás **két szakaszra** osztható, a házasságkötést megelőző eljárásra és a házasságkötésre.

A házasságkötést megelőző eljárásban kerül sor a házasulók személyes házassági **szándékbejelentésére**, melyről az anyakönyvvezető jegyzőkönyvet vesz fel, mely tartalmazza mindazokat az adatokat és személyes nyilatkozatokat, amelyeket a házasulók a házasságkötést megelőző eljárásban tettek. A házasság megkötésére és anyakönyvezésére az

az anyakönyvvezető illetékes, aki előtt a felek ezirányú szándékukat bejelentik. A házassági szándék személyes bejelentése alól kivételt képez, hogy a magyarországi lakcímmel nem rendelkező házасuló vagy - ha a házасulók egyike sem rendelkezik magyarországi lakcímmel - az egyikük a házassági szándékát személyesen - a magyar hivatásos konzuli tisztviselőnél is bejelentheti, amelyről a konzuli tisztviselő jegyzőkönyvet vesz fel, és azt a házasságkötés tervezett helye szerinti anyakönyvvezetőnek továbbítja. A házassági szándék bejelentésekor az anyakönyvvezető a házасulókkal ismerteti a házasság törvényi akadályait, a házasságkötés törvényes előfeltételeit, és felhívja a figyelmüket arra, hogy a házasságkötés időpontját legkorábban a bejelentéstől számított harmincegyedik napra tűzheti ki. Az anyakönyvvezető felhívja a házасulók figyelmét a házassági akadályok elhallgatásának következményeire. Ezt követően a feleknek ki kell jelenteniük, hogy házasságuknak nincs jogi akadálya, és igazolniuk kell, hogy házasságkötésük jogi feltételei fennállnak. Amennyiben a Polgári Törvénykönyvben nevesített **elhárítható házassági akadályok alól** a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerv felmentést ad, érvényes házasság köthető. A testvérnek testvére vér szerinti leszármazójával kötött házassága nem érvénytelen, ha a házasságkötés helye szerint illetékes **jegyző** a házasságkötés előtt vagy a házasság fennállása alatt felmentést ad. A **gyámhatóság** a tizenhatodik életévét betöltött korlátozottan cselekvőképes kiskorúnak a házasságkötésre jogszabályban meghatározott esetben engedélyt adhat, a kiadott előzetes házasságkötési engedély a kiadástól számított hat hónapig érvényes.

A házasságkötést az anyakönyvvezető csak a házasságkötési szándék bejelentését követő harminc nap utáni időpontra tűzheti ki. A jegyző e határidő alól indokolt esetben felmentést adhat. Amennyiben a házасulók valamelyikének **közeli halállal fenyegető egészségi állapota** esetén a házасulók nyilatkozata a házasságkötés összes jogi feltételének igazolását pótolja, és a házasságot a bejelentés után nyomban meg lehet kötni. Az anyakönyvvezető ebben az esetben sem adhat felmentést házassági akadály alól.

Az anyakönyvvezető a házasság megkötése előtt ismételen vizsgálja, hogy a házasságkötésnek nincs-e törvényi akadálya, illetőleg fennállnak-e a törvényes előfeltételek.

Az anyakönyvvezető a házasságkötés időpontját a házасulókkal folytatott egyeztetést követően tűzi ki. A közeli halállal fenyegető állapotot kivéve nem köthető házasság január 1-jén, március 15-én, nagypénteken, húsvétvasárnap, húsvéthétfőn, május 1-jén, pünkösdvasárnap, pünkösdhétfőn, augusztus 20-án, október 23-án, november 1-jén és december 24-26-án, továbbá ha az az adott képviselő-testület hivatala köztisztviselői számára munkaszüneti nap, július 1-jén.

A házasság megkötésére az az anyakönyvvezető illetékes, aki előtt a felek a szándékukat bejelentették. A települési önkormányzat biztosítja a házasságkötésre alkalmas hivatali helyiséget, amelyben a házasságkötés történik. A házasság hivatali helyiségen, illetve hivatali munkaidőn kívüli megkötését a házasságkötés helye szerint illetékes jegyző a szándék bejelentésétől számított 8 napon belül engedélyezi.

Az anyakönyvvezető a házasságkötésnél való közreműködést megtagadja, ha

- a közreműködésre nem illetékes,
- az eljárásból ki van zárva,
- a házasságkötésnek jogi akadályja van,
- a házасulók a házasságkötés törvényes feltételeit nem igazolták,
- a házасulók a házasságkötésükhöz a jogszabályban előírt felmentést vagy engedélyt nem mutatták be,
- a bíróság valamelyik házасulót cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokság alá helyezte vagy a házасuló a házasság megkötésekor cselekvőképtelen állapotban van,
- a gyámhatóság a kiskorú házasságkötésére engedélyt nem adott vagy az engedély érvényességi ideje lejárt.

A második eljárási szak a házasság anyakönyvezése, a házasságkötés.

A megkötendő házasságot az anyakönyvvezető a **házasságkötés tervezett időpontját megelőző utolsó munkanapon előzetesen anyakönyvezi.** Ha a házasság megkötésére nem került sor, az anyakönyvvezető a bejegyzés adatait a házasságkötés tervezett időpontját követő első munkanapon törli az anyakönyvből. Az anyakönyvvezető a kiállított anyakönyvi kivonatot csak a házasság megkötését követően adhatja ki. A házasság megkötéséig a bejegyzésből nem teljesíthető adattovábbítás és az adatok közvetlen hozzáféréssel sem ismerhetők meg.

A házasság akkor jön létre, ha az együttesen jelen lévő férfi és nő az anyakönyvvezető előtt, két tanú jelenlétében személyesen kijelenti, hogy egymással házasságot köt.

A házasságkötéskor a házасuló anyanyelvét használhatja. Ha a házасuló vagy a tanú a magyar nyelvet nem beszéli, és az anyakönyvvezető a házасuló vagy a tanú által beszélt idegen nyelvet nem érti, tolmácsot kell alkalmazni. A házасulók kérésére a házasság valamely nemzetiség nyelvén is megköthető, ha az adott nyelvet mindkét házасuló és tanú

érti és beszéli. Ha a házasság megkötésekor közreműködő anyakönyvvezető nem érti és nem beszéli az adott nemzetiség nyelvét, tolmácsot kell alkalmazni.

A házasság megkötése alkalmával az anyakönyvvezető előtt a házasulók házasságkötésre irányuló nyilatkozatot tesznek. A nyilatkozat feltételhez vagy határidőhöz nem köthető. A házastársak, a házassági tanúk, az anyakönyvvezető, továbbá - ha a házasságkötésnél közreműködik - a tolmács **a házasságkötési lapot aláírják**. Amennyiben a házasságot polgármester előtt kötötték meg, a polgármester és az anyakönyvvezető is aláírja a házasságkötési lapot.

C) Bejegyzett élettársi kapcsolat anyakönyvezése

A bejegyzett élettársi kapcsolat akkor jön létre, ha az anyakönyvvezető előtt együttesen jelenlévő két, tizennyolcadik életévét betöltött, azonos nemű személy kijelenti, hogy egymással bejegyzett élettársi kapcsolatot kíván létesíteni. Kiskorú részére bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése nem engedélyezhető. A bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésére irányuló szándék bejelentésekor és anyakönyvezése során vizsgálni kell, hogy fennállnak-e a létesítés jogszabályban meghatározott feltételei.

Az anyakönyvvezető előtti bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésével kapcsolatos eljárás **két fő szakaszra osztható**: a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítését megelőző eljárásra és a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésére.

A bejegyzett élettársi kapcsolat létesítését megelőző eljárásban a felek személyesen bejelentik a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésére irányuló **szándékukat**. A bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésére irányuló eljárásra, valamint a bejegyzett élettársi kapcsolat anyakönyvezésére az az anyakönyvvezető illetékes, aki előtt a felek a szándékukat bejelentik. Ez alól kivételt képez, hogy a magyarországi lakcímmel nem rendelkező fél vagy - ha a felek egyike sem rendelkezik magyarországi lakcímmel - az egyikük a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésére irányuló szándékát személyesen a magyar hivatásos konzuli tisztviselőnél is bejelentheti, amelyről a konzuli tisztviselő jegyzőkönyvet vesz fel, és azt a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének tervezett helye szerinti anyakönyvvezetőnek továbbítja.

A bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésére irányuló **szándék bejelentésekor** az anyakönyvvezető a felekkel ismerteti a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének törvényi akadályait, annak törvényes előfeltételeit. Az anyakönyvvezető felhívja a felek figyelmét a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése akadályai elhallgatásának következményeire. Az anyakönyvvezető a bejegyzett élettársi kapcsolat létrehozásának időpontját a felek

kívánságát figyelembe véve tűzi ki. Ezt követően a feleknek ki kell jelenteniük, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének nincs jogi akadálya, és igazolniuk kell, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének jogi feltételei fennállnak. Amennyiben a Polgári Törvénykönyvben nevesített **elhárítható akadály alól** a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerv felmentést ad, érvényes bejegyzett élettársi kapcsolat létesíthető. A testvérnek testvére vér szerinti leszármazójával kötött bejegyzett élettársi kapcsolat érvénytelen kivéve, ha a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének helye szerint illetékes jegyző az akadály alól bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése előtt vagy a bejegyzett élettársi kapcsolat fennállása alatt felmentést ad.

A felek valamelyikének **közeli halállal fenyegető egészségi állapota esetén** a bejegyzett élettársi kapcsolatot létesítők nyilatkozata a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének összes jogi feltételének igazolását pótolja, és a bejegyzett élettársi kapcsolatot a bejelentés után nyomban meg lehet kötni.

Az anyakönyvvezető a bejegyzett élettársi kapcsolat létrehozása előtt ismételtlen vizsgálja, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének nincs-e törvényi akadálya, illetve fennállnak-e a törvényes előfeltételek.

Az anyakönyvvezető a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének időpontját a felekkel folytatott egyeztetést követően tűzi ki. A közeli halállal fenyegető állapotot kivéve nem létesíthető bejegyzett élettársi kapcsolat január 1-jén, március 15-én, nagypénteken, húsvétvasárnap, húsvéthétfőn, május 1-jén, pünkösdvasárnap, pünkösdhétfőn, augusztus 20-án, október 23-án, november 1-jén és december 24-26-án, továbbá ha az az adott képviselő-testület hivatala köztisztviselői számára munkaszüneti nap, július 1-jén.

Ha a bejegyzett élettársi kapcsolat létrehozását megelőző eljárásról készített jegyzőkönyv felvétele óta egy év eltelt és a bejegyzett élettársi kapcsolat nem jött létre, az eljárást meg kell ismételni.

Bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésénél közreműködésre, a bejegyzett élettársi kapcsolat anyakönyvezésére az az anyakönyvvezető illetékes, aki előtt a felek a szándékukat bejelentették. A települési önkormányzat biztosítja a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésére alkalmas hivatali helyiséget, amelyben a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése történik. A bejegyzett élettársi kapcsolat hivatali helyiségen, illetve hivatali munkaidőn kívüli létesítését vagy a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének helye szerint illetékes jegyző a szándék bejelentésétől számított 8 napon belül engedélyezi.

Az anyakönyvvezető a bejegyzett élettársi kapcsolat létrehozását megtagadja, ha

- a közreműködésre nem illetékes,

- az eljárásból ki van zárva,
- a létesítésnek jogi akadálya van, a felek a létesítés törvényes feltételeit nem igazolták,
- a felek a létrehozáshoz a jogszabályban előírt felmentést, illetőleg engedélyt nem mutatták be, vagy
- a bíróság valamelyik felet cselekvőképességét teljesen korlátozó gondnokság alá helyezte vagy a fél a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésekor cselekvőképtelen állapotban van.

A második eljárási szak a bejegyzett élettársi kapcsolat anyakönyvezése, a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése.

Az anyakönyvvezető a létesítendő bejegyzett élettársi kapcsolatot **a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének tervezett időpontját megelőző utolsó munkanapon előzetesen anyakönyvezi.** Ha a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésére nem került sor, az anyakönyvvezető a bejegyzés adatait a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének tervezett időpontját követő első munkanapon törli az anyakönyvből. Az anyakönyvvezető a kiállított anyakönyvi kivonatot csak a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítését követően adhatja ki. A bejegyzett élettársi kapcsolat létesítéséig a bejegyzésből nem teljesíthető adattovábbítás és az adatok közvetlen hozzáféréssel sem ismerhetőek meg.

A bejegyzett élettársi kapcsolat akkor jön létre, ha az együttesen jelen lévő felek az anyakönyvvezető előtt, két tanú jelenlétében személyesen kijelenti, hogy egymással bejegyzett élettársi kapcsolatot kívánnak létesíteni.

A bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése során a felek anyanyelvüket használhatják. Ha a fél vagy a tanú a magyar nyelvet nem beszéli, és az anyakönyvvezető a fél vagy a tanú által beszélt idegen nyelvet nem érti, tolmácsot kell alkalmazni. A felek kérésére a bejegyzett élettársi kapcsolat valamely nemzetiség nyelvén is létesíthető, ha az adott nyelvet mindkét fél és tanú érti és beszéli. Ha a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésekor közreműködő anyakönyvvezető nem érti és nem beszéli az adott nemzetiség nyelvét, tolmácsot kell alkalmazni.

A bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése alkalmával az anyakönyvvezető előtt a felek nyilatkozatot tesznek. A nyilatkozat feltételhez vagy határidőhöz nem köthető. A kijelentés kölcsönös megtörténte után az anyakönyvvezető a bejegyzett élettársi kapcsolat létrejöttét megállapítja. A felek, a tanúk és az anyakönyvvezető, továbbá - ha a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésénél közreműködik - a tolmács a **bejegyzett élettársi kapcsolat**

létesítéséről szóló lapot aláírják. Amennyiben a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésére a polgármester előtt került sor, a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítéséről szóló lapot a polgármester és az anyakönyvvezető is aláírja.

D) A haláleset anyakönyvezése

A halálesetet anyakönyvezés végett az illetékes anyakönyvvezetőnél be kell jelenteni.

A haláleset anyakönyvezésére az az anyakönyvvezető illetékes:

- akinek az illetékességi területén a haláleset történt,
- akinek az illetékességi területén a holttestet a járműről leemelték, ha a haláleset mozgó járművön történt,
- akinek az illetékességi területén a holttestet megtalálták,
- akinek az illetékességi területén a bíróság döntése szerint a haláleset bekövetkezett, ha a halál tényét a bíróság állapította meg,
- aki a holtak nyilvánított személy születését nyilvántartja, ha a bíróság holtta nyilvánító döntést hozott.

A **halálesetet** a halál okát megállapító orvos vagy a kórbonctani vizsgálatot, hatósági vagy igazságügyi boncolást végző **intézmény jelenti be** a haláleset helye szerint illetékes anyakönyvvezetőnek a halottvizsgálati bizonyítvány megküldésével. A halálesetet legkésőbb az azt követő első munkanapon kell bejelenteni.

A haláleset bejelentését követően, **az eltemettetésre kötelezett személynek** (aki a temetést szerződésben vállalta; akit arra az elhunyt végrendelete kötelez; elhalt elhalálózása előtt vele együtt élő házastársa vagy élettársa; az elhalt egyéb, közeli hozzátartozója a törvényes öröklés rendje szerint) a halottvizsgálati bizonyítvány kiállításáról szóló értesítésétől számított 5 napon belül az eltemettetésre kötelezett személy vagy az ügyben eljáró temetkezési szolgáltató az anyakönyvvezető részére az elhalt **magyar állampolgár személyazonosság igazolására alkalmas hatósági igazolványát**, a **személyi azonosítót és lakcímet igazoló hatósági igazolványát**, továbbá - ha az az eltemettetésre kötelezett személy vagy az ügyben eljáró temetkezési szolgáltató rendelkezésére áll - az elhalt születési anyakönyvi kivonatát és a családi állapotát igazoló okiratot átadja, valamint a halottvizsgálati bizonyítvány eltemettetői példányát bemutatja.

Az anyakönyvvezető az elhalt személy átadott személyazonosító igazolványát és a személyi azonosítóját és lakcímet igazoló hatósági igazolványát átlukasztással - könyv formátumú személyazonosító igazolvány esetén az adatoldalakon elhelyezett

érvénytelenségre utaló bélyegzőlenyomattal - **érvényteleníti**. Az anyakönyvvezető az általa érvénytelenített okmányokat erre irányuló kérelem esetén **visszaadja az elhalt személy hozzátartozójának**. Az anyakönyvvezető a vissza nem igényelt érvénytelenített okmányokat, valamint a további, személyazonosság igazolására alkalmas hatósági igazolványt soron kívül, de legkésőbb három napon belül továbbítja a **haláleset helye szerint illetékes járási hivatalnak**.

Hivatalból kell anyakönyvezni a halálesetet, ha bejelentésre kötelezett nincs vagy a kötelezett a bejelentést elmulasztotta. Ilyen esetben az anyakönyvvezető gondoskodik a szükséges adatok beszerzéséről.

Az anyakönyvvezető a halálesetet a bejelentést követően azonnal anyakönyvezi.

E) Hazai anyakönyvezés

A teljesség elvéből kiindulva az anyakönyv a magyar állampolgárok valamennyi anyakönyvi eseményét - függetlenül attól, hogy Magyarországon következtek-e be - nyilvántartja. A hazai anyakönyvezés végzésére kijelölt anyakönyvi szerv feladat- és hatáskörébe tartozik a külföldi anyakönyvi események hazai anyakönyvezése. Ennek keretében anyakönyvezi:

- a magyar állampolgár külföldön történt születését, házasságkötését, bejegyzett élettársi kapcsolatának létesítését és halálesetét,
- annak a nem magyar állampolgárnak külföldön történt születését, akit magyar állampolgár örökbe fogadott,
- a magyar állampolgár halálesetét, ha a bíróság holtak nyilvánító döntést hozott, és az érintett születési helye külföldön van vagy ismeretlen, továbbá ha a halál tényének bírói megállapítása esetén a bíróság döntése szerint a haláleset helye külföldön van, annak a külföldön született nem magyar állampolgárnak a halálesetét, akit magyar bíróság nyilvánított holtak,
- a Magyarországon lakóhellyel rendelkező hontalan személy külföldön történt születését, házasságkötését, bejegyzett élettársi kapcsolata létesítését, valamint halálesetét, ha a bejegyzést olyan személy kéri, akinek a magyarországi anyakönyvezéshez érdeke fűződik.

2015. április 1-jétől a **hazai anyakönyvezés végzésére kijelölt anyakönyvi szerv** a BFKH. A BFKH munkaterhének csökkentése, a hazai anyakönyvezési eljárások gyorsítása érdekében 2016. április 1-jétől hazai anyakönyvezést végzésére kijelölt anyakönyvi szerv

lett a magyarországi eskü vagy fogadalomtétel helye szerint illetékes **megyei kormányhivatal** is az egyszerűsített honosítással vagy visszahonosítással magyar állampolgárságot szerzett személyek esetében. A külföldön élő magyar állampolgárok külföldi anyakönyvi eseményeinek hazai anyakönyvezése iránti kérelmek BFKH számára történő gyorsabb és egyszerűbb továbbítása végett 2016. április 1-jétől a **hivatásos konzuli tisztviselő** az előtte előterjesztett hazai anyakönyvezés iránti kérelmeket az EAK rendszerben rögzíti és továbbítja a BFKH-nak. 2017. október 1-jétől 21 kijelölt külképviselet is végez hazai anyakönyvezést, ha a magyar állampolgár külföldi anyakönyvi eseményének anyakönyvezése iránti kérelmet a kijelölt külképviseleten terjesztette elő.

A hazai anyakönyvezés iránti eljárás főszabály szerint **kérelemre** indul, melyet a magyar állampolgár bármelyik anyakönyvvezetőnél, ha külföldön él bármely hivatásos konzuli tisztviselőnél előterjeszthet. A kérelem előterjesztendő az állampolgársági kérelem átvételére jogosult szervnél az állampolgárság megszerzésére irányuló eljárás vagy az állampolgárság igazolására irányuló eljárás kezdeményezésekor is.

Hivatalból indul az eljárás, ha a magyar állampolgár külföldön történt születéséről, házasságkötéséről, külföldön létesített bejegyzett élettársi kapcsolatáról vagy külföldön történt halálesetéről az anyakönyvvezető vagy - a fogadó állam által megküldött anyakönyvi okirat alapján - a hivatásos konzuli tisztviselő tudomást szerez.

A hazai anyakönyvezéshez **csatolni** kell a - hiteles magyar fordítással ellátott - **külföldi anyakönyvi okiratot**. A hivatásos konzuli tisztviselő által az EAK rendszeren keresztül a BFKH részére továbbított okirathoz nem szükséges fordítás, ha az okiratot az angol, a német vagy a francia nyelvek valamelyikén állították ki. Az Európai Unió tagállama által kiállított anyakönyvi okirathoz akkor sem szükséges hiteles magyar nyelvű fordítás, ha az okiratot az (EU) 2016/1191 európai parlamenti és tanácsi rendeletben meghatározott **többnyelvű formanyomtatvánnyal** együtt állították ki.

Okirat bemutatása helyett **személyes nyilatkozat** tehető, ha az okirat az anyakönyvi szerv által kiadott írásbeli nyilatkozat szerint nem szerezhető be külföldről. Az anyakönyvi szerv a nyilatkozat megtétele előtt a külpolitikáért felelős miniszternek vagy az okiratot kiállító állam Magyarországra akkreditált külképviseletének az állásfoglalását kérheti.

6.2.3. Az anyakönyvi eljárásban érintett szervek feladat- és hatásköre

Az **anyakönyvi nyilvántartási rendszer** vezetésében a következő szervek, személyek rendelkeznek feladat- és hatáskörrel:

- nyilvántartó szerv (Belügyminisztérium)
- adatfeldolgozó (IdomSoft Informatikai Zártkörűen Működő Részvénytársaság)
- szakmai irányító szerv (anyakönyvi ügyekért felelős miniszter = Miniszterelnökség)
- anyakönyvi szerv:
 - o anyakönyvi ügyekért felelős miniszter
 - o fővárosi és megyei kormányhivatal
 - o hivatásos konzuli tisztviselő
- anyakönyvvezető:
 - o települési anyakönyvvezető
 - o hivatásos konzuli tisztviselő
 - o külpolitikáért felelős miniszter által vezetett minisztérium (a továbbiakban: KKM) kormánytisztviselője
- jegyző
- polgármester.

A) Nyilvántartó szerv és adatfeldolgozó

A nyilvántartó szerv főbb hatáskörei:

- működteti az elektronikus anyakönyvi nyilvántartást és ellátja az adatkezelési műveleteket,
- vezeti a jogosultsági nyilvántartást,
- az arra jogosultnak közvetlen hozzáférést biztosít,
- az arra jogosultnak kötelező adattovábbítást végez,
- az adatkezelési tevékenységek nyilvántartása részeként adattovábbítási nyilvántartást vezet.

Az **adatifeldolgozó** az adatkezelési műveletek közül az elektronikus adatfeldolgozást köteles elvégezni.

B) Anyakönyvi ügyekért felelős miniszter

Az **anyakönyvi ügyekért felelős miniszter** hatásköre kettős. Egyrészt ellátja az anyakönyvi igazgatás szakmai irányítását, és az anyakönyvi szerv tevékenysége felett felügyeletet gyakorol, másrészt az utónév anyakönyvezhetősége eljárásban, mint anyakönyvi szerv rendelkezik hatáskörrel.

C) Fővárosi és megyei kormányhivatal

A **fővárosi és megyei kormányhivatal** anyakönyvi igazgatási tevékenységét anyakönyvi szervként látja el, ebben a minőségében az alábbi főbb feladatkörökkel rendelkezik:

- **szakmai felügyeletet** gyakorol a települési anyakönyvvezető tevékenysége vonatkozásában;
- **hazai anyakönyvezés végzésére** kijelölt anyakönyvi szervként jár el;
- a fővárosi kormányhivatal pedig ezen hatáskörök mellett **névváltoztatásért felelős anyakönyvi szervként** is eljár.

A fővárosi és megyei kormányhivatal, mint anyakönyvi felügyeletet ellátó anyakönyvi szerv főbb hatáskörei:

- jogosult az anyakönyvbe adatot bejegyezni,
- teljesíti az anyakönyvi bejegyzést, ha annak alapja nem magyar állampolgár anyától származó, Magyarországon született gyermekre vagy nem magyar állampolgár apa által tett teljes hatályú apai elismerő nyilatkozat vagy külföldi okirat,
- dönt a házasságkötéshez, bejegyzett élettársi kapcsolat létesítéséhez szükséges külföldi okirat elfogadhatóságáról,
- felügyeletet gyakorol az anyakönyvvezető tevékenysége felett /a hazai anyakönyvezés végzésére kijelölt anyakönyvi szerv és a hivatásos konzuli tisztviselő, mint anyakönyvvezető kivételével/,
- előkészíti, szervezi és lebonyolítja az anyakönyvi szakvizsgát,
- dönt a helyettesítő anyakönyvvezető kijelöléséről.

A fővárosi és megyei kormányhivatal, mint hazai anyakönyvezés végzésére kijelölt anyakönyvi szerv főbb hatáskörei:

- jogosult az anyakönyvbe adatot bejegyezni,
- végzi a hazai anyakönyvezést,

- jogosult anyakönyvi okirat kiállítására az általa teljesített bejegyzéssel összefüggésben,
- kötelező, vagy az arra jogosult részére adatigénylés alapján adattovábbítást végez.

A BFKH, mint névváltoztatásért felelős anyakönyvi szerv főbb hatáskörei:

- jogosult az anyakönyvbe adatot bejegyezni,
- dönt a névváltoztatási kérelemről, a névváltoztatást bejegyzi az anyakönyvbe,
- jogosult anyakönyvi okirat kiállítására az általa teljesített bejegyzéssel összefüggésben,
- kiállítja a névváltoztatási okiratot és okirat-másolatot,
- értesíti a születést nyilvántartó anyakönyvvezetőt a nem megváltoztatásáról, valamint az ennek következtében szükséges utónév módosításáról az anyakönyvi nyilvántartásban történő átvezetés érdekében.

D) A hivatásos konzuli tisztviselő

A **hivatásos konzuli tisztviselő** – hasonlóan az anyakönyvi ügyekért felelős miniszterhez – szintén kettős szerepkörrel rendelkezik. A konzuli a konzuli feladat- és hatáskörei mellett egyrészt **anyakönyvvezető**, másrészt 21 külképviselet hivatásos konzuli tisztviselője emellett **hazai anyakönyvezés végzésére kijelölt anyakönyvi szerv** is. Példálózó jelleggel a 21 külképviselet körébe sorolandó a Bécsi Nagykövetség, a Berlini Nagykövetség, a Londoni Nagykövetség; a Milánói Főkonzulátus, a Müncheni Főkonzulátus és az Ungvári Főkonzulátus.

A hivatásos konzuli tisztviselő, mint konzul főbb hatáskörei:

- felveszi és továbbítja a névváltoztatási kérelmet a névváltoztatásért felelős anyakönyvi szervnek,
- a külföldön kiállított okiratot, ha a jogszabályból, nemzetközi szerződésből, illetve viszonzossági gyakorlatból más nem következik, diplomáciai felülhitelesítéssel látja el,
- a magyarországi lakcímmel nem rendelkező házасuló / fél a házassági / bejegyzett élettársi kapcsolat létesítési szándékát személyesen hivatásos konzuli tisztviselőnél is bejelentheti, amelyről a konzuli tisztviselő jegyzőkönyvet vesz fel, és azt a házasságkötés / bejegyzett élettársi kapcsolat létesítés tervezett helye szerinti anyakönyvvezetőnek továbbítja.

A hivatásos konzuli tisztviselő, mint anyakönyvvezető főbb hatáskörei:

- jogosult az anyakönyvbe adatot bejegyezni,
- jogosult anyakönyvi okirat kiállítására,
- felveszi és rögzíti az apai elismerő nyilatkozatot, valamint az apai elismerő nyilatkozathoz kapcsolódó hozzájáruló nyilatkozatot,
- felveszi a hazai anyakönyvezés iránti kérelmet.

A hivatásos konzuli tisztviselő, mint hazai anyakönyvezés végzésére kijelölt anyakönyvi szerv főbb hatáskörei:

- jogosult az anyakönyvbe adatot bejegyezni,
- végzi a hazai anyakönyvezést, ha a magyar állampolgár külföldi anyakönyvi eseményének anyakönyvezése iránti kérelmet a kijelölt külképviseleten terjesztette elő,
- jogosult anyakönyvi okirat kiállítására az általa teljesített bejegyzéssel összefüggésben.

E) KKM kormánytisztviselője

A KKM kormánytisztviselőjének, mint anyakönyvvezetőnek egyetlen hatásköre van, mégpedig jogosult az anyakönyvi kivonat kiállítására irányuló kérelem esetén eljárni.

F) Települési anyakönyvvezető

A települési anyakönyvvezető rendelkezik a „klasszikus” anyakönyvvezetői jogosultságokkal (a településen történt anyakönyvi események bejegyzése, papír alapú anyakönyvi bejegyzések lezárása és rögzítése az EAK rendszerben, házasságkötés stb.).

A települési anyakönyvvezető főbb hatáskörei:

- jogosult az anyakönyvbe adatot bejegyezni,
- közreműködik a házasság megkötésében, valamint a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésében,
- jogosult anyakönyvi okirat kiállítására,
- felveszi és rögzíti az apai elismerő nyilatkozatot, valamint az apai elismerő nyilatkozathoz kapcsolódó hozzájáruló nyilatkozatot,
- felveszi a hazai anyakönyvezés iránti kérelmet,
- kötelező, vagy az arra jogosult részére adatigénylés alapján adattovábbítást végez,
- biztosítja az érintett személyes adataihoz való hozzáférési jogának gyakorlását,

- az arra jogosult részére engedélyezi a betekintést a papír alapú anyakönyvbe.

G) Polgármester

A polgármester hatásköre:

- az anyakönyvvezető által előkészített házasság megkötésében, valamint bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésében az anyakönyvvezetőre megállapított képesítési feltételek hiányában is közreműködhet, az anyakönyvbe azonban bejegyzést nem tehet.

H) Jegyző

A jegyző főbb hatáskörei:

- felmentést ad a házassági akadály alól,
- engedélyezi a munkaidőn kívüli házasságkötést, és bejegyzett élettársi kapcsolat létesítését,
- engedélyezi a házasságkötő termen kívüli házasságkötést, és bejegyzett élettársi kapcsolat létesítését,
- felmentést ad a házasságkötést megelőző kötelező várakozási idő alól.

6.3. A személyiadat- és lakcímnyilvántartás

Az SZL hatályos szabályait a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló **1992. évi LXVI. törvény** (a továbbiakban: Nytv.) és a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény végrehajtásáról szóló **146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet** és a személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról szóló **1996. évi XX. törvény** tartalmazza.

6.3.1. A személyiadat- és lakcímnyilvántartás főbb jellemzői

A) A személyiadat- és lakcímnyilvántartás vezetése állami feladat

Ezen feladatot **hatályos szabályok értelmében** a települési önkormányzat jegyzője, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében (Margitsziget) a fővárosi főjegyző, fővárosi és megyei kormányhivatal járási hivatala, a kormányablak, a fővárosi és megyei kormányhivatal és a nyilvántartást kezelő szerv látja el.

Továbbá közreműködik a nyilvántartás hatálya alá tartozó személyek adatainak, adatváltozásainak nyilvántartásba vételében az állampolgársági ügyekben eljáró szerv, az anyakönyvvezető, a hivatásos konzuli tisztviselő, és a büntetés-végrehajtási intézet.

A települési önkormányzat jegyzője feladat- és hatáskörében eljárva átveszi egészségügyi okból történő akadályoztatása esetén a polgár személyazonosító igazolvány iránti kérelmét, ellenőrzi a kérelmező jogosultságát, személyazonosságát, és ellátja a kérelem továbbításával kapcsolatos hatósági feladatokat.

A járási hivatal feladat- és hatáskörében eljárva gondoskodik a járás (fővárosi kerület) területén lakcímmel rendelkező polgár adatainak, adatváltozásainak, illetve adatjavításainak, valamint a polgár adataiban a járás közigazgatási területén bekövetkezett változásoknak a nyilvántartáson történő átvezetéséről, végzi a polgár személyi azonosítóval történő ellátásával, annak módosításával, illetőleg visszavonásával kapcsolatos feladatokat, ellátja a lakcímbejelentés és az értesítési cím bejelentése tudomásulvételével összefüggő hatósági feladatokat, közokiratot ad ki a nyilvántartott adatokról, eljár a személyazonosító igazolvánnyal összefüggő hatósági ügyekben.

A fővárosi és megyei kormányhivatal feladat- és hatáskörében eljárva felügyeletet gyakorol a helyi nyilvántartási tevékenység felett és ellenőrzi a személyes adatok védelmének érvényesülését, szükség esetén helyreállítja a törvényes állapotot.

A nyilvántartást kezelő szerv, vagyis a Belügyminisztérium feladat- és hatáskörében eljárva a **nyilvántartás adatkezelője**, gondoskodik a személyi azonosító képzéséről, kezeli a nyilvántartás adatállományát és biztosítja a nyilvántartásban kezelt adatok helyességét, ellátja a nyilvántartás, valamint a személyazonosító igazolvány kiadásával és nyilvántartásával kapcsolatos hatósági feladatokat, működteti a nyilvántartás informatikai rendszerét, kezeli a Központi Okmánytárat.

B) A személyiadat- és lakcímnnyilvántartás objektuma

Az SZL **objektumai** a Magyarországon élő természetes személyek, mégpedig a Magyarország területén élő magyar állampolgárok, a bevándorolt és a letelepedett jogállású, valamint a menekültként vagy oltalmazottként elismert személyek, a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek (amennyiben a szabad mozgás és a három hónapot meghaladó tartózkodási jogukat Magyarország területén gyakorolják), a honosított vagy visszahonosított külföldön élő polgárok és bizonyos esetekben a külföldön élő magyar állampolgárok. A külföldön élő magyar állampolgár adatai a nyilvántartásban szerepelhetnek, például, ha Magyarország területén kívül élő magyar állampolgár kéri adatai

nyilvántartásba való felvételét vagy a magyar állampolgár bejelenti külföldi letelepedésre vonatkozó szándékát.

Az objektumok alapvető személyi, lakcím és értesítési cím adatait tartalmazza a nyilvántartás, amelyek a polgárok egymás közötti jogviszonyaiban személyazonosságuk igazolásához, továbbá a közigazgatási és igazságszolgáltatási szervek, a helyi önkormányzatok, valamint más természetes és jogi személyek, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek törvényen alapuló adatigényeinek kielégítéséhez szükségesek.

C) A személyiadat- és lakcímnyilvántartás hitelessége

Hasonlóan az anyakönyvhöz az SZL is közhiteles hatósági nyilvántartás, személyi alapnyilvántartás, amely a nyilvántartásban szereplő polgároknak a személyi, lakcím és értesítési cím adatait, valamint az azokban bekövetkezett változásokat hitelesen tartalmazza és igazolja, az ellenkező bizonyításáig. A nyilvántartás feladata ezen adatok és változásaik gyűjtése és kezelése, azokról okiratok kiadása és meghatározott jogosultaknak adatok szolgáltatása.

D) Adatrögzítés módja a személyiadat- és lakcímnyilvántartásban

Az adatrögzítésre az elektronikus nyilvántartásban kerül sor, mely nyilvántartás szervei az általuk kezelt adatokat részben a polgár bejelentéseiből, részben más hatósági nyilvántartásokból, hatóságok kötelező adatközléséből gyűjtik össze.

Az előző esetkörre példaként szolgál a polgár lakcímbejelentése, a polgár értesítési címének bejelentése, a polgár kérelme a személyazonosító igazolvány kiállítása iránt, valamint az ehhez csatolt okiratok, az arcképmása és a saját kezű aláírása, illetve az újszülött arcképmása, és a polgár adatai letiltására vagy helyesbítésére vonatkozó kérelme.

Másrészt az idegenrendészeti hatóság és a menekültügyi hatóság által továbbított, a nyilvántartásba vételhez szükséges adatok, a konzuli szolgálat konzuli tisztviselőjének az értesítése, a büntetés-végrehajtási intézet által továbbított, a nyilvántartásba vételhez, valamint a személyazonosító igazolvány kiállításához szükséges adatok, a helyi önkormányzat jegyzője (főjegyzője) által küldött értesítés, az állampolgársági ügyekben eljáró szerv, az anyakönyvvezető, a hazai anyakönyvvezést végző anyakönyvi szerv, a magánútleveél kiadásában közreműködő hatóság értesítése alapján is történik adatrögzítés az SZL-ben.

E) A személyiadat- és lakcímnnyilvántartás adattartalmához való hozzáférés

A nyilvántartás szervei feltételekkel és korlátok között a polgár, illetve jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet kérelmére, a felhasználás céljának és jogalapjának igazolása esetén szolgáltatnak adatot. A nyilvántartást kezelő szerv és bármely járási hivatal a személyazonosító igazolvány, továbbá a személyi azonosítóról és lakcímről szóló hatósági igazolvány okmányazonosítóját megjelölő kérelmező részére a felhasználás céljának és jogalapjának igazolása nélkül is adatszolgáltatást teljesít az okmányok kiadásáról, érvényességének, elvesztésének, eltulajdonításának, megsemmisülésének, találásának, megkerülésének tényéről. Az adatszolgáltatás elektronikus azonosítást követően elektronikus kapcsolattartás útján is igényelhető. **Egyedi adatszolgáltatás** bármely járási hivatalnál kérelmezhető. A járási hivatal az egyedi adatszolgáltatás iránti kérelmet átteszi a nyilvántartást kezelő szervnek, ha az adatszolgáltatáshoz szükséges adatok nem állnak a rendelkezésére. **Csoportos adatszolgáltatás** járási hivatal illetékességi területén lakcímmel rendelkező polgárok adatairól az illetékes járási hivataltól, egy járási hivatal illetékességi területét meghaladó polgárok adatairól a nyilvántartást kezelő szervtől igényelhető. **Adatszolgáltatás helyett** a kérelmező bármely járási hivatalnál igényelheti, hogy **kapcsolatfelvétel céljából** a járási hivatal az általa megjelölt személyt, személyi kört keresse meg, és kérje írásos hozzájárulását ahhoz, hogy név, lakcím és értesítési cím adatait a kérelmező rendelkezésére bocsáthassa, vagy arról értesítse, hogy a kérelmezőt közvetlenül keresse meg, ha vele a kapcsolatot fel kívánja venni.

A Kormány által meghatározott ügyekben az általános politikai koordinációért felelős miniszter a polgárok személyre szóló tájékoztatása, illetve a polgárok álláspontjának megkérdezése céljából jogosult adatok szolgáltatását kérni.

A nyilvántartásból szolgáltatható adatok körét az Nytv. csoportonként differenciálja.

Az **első csoport** név, lakcím és értesítési cím adatok (felvilágosítás a lakcímről és az értesítési címről). A **második csoport** természetes személyazonosító adatok és lakcímadatok, értesítési cím adatok, állampolgárság, családi állapot, a házasságkötés vagy bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének helye, a nem, a nyilvántartásból való kikerülés oka, helye és ideje. A **harmadik csoport** a második csoport valamennyi adata és a személyazonosító jel. A **negyedik csoport** Schengeni Információs Rendszerben elhelyezendő vagy elhelyezett figyelmeztető jelzés, valamint az állandó személyazonosító igazolvány tároló elemén aláíró tanúsítvány elhelyezésének ténye kivételével a nyilvántartásba felvett adatok teljes köre. Az **ötödik csoport** a természetes

személyazonosító adatok és állampolgárság. A **hatodik csoport** a természetes személyazonosító adatok, valamint a lakcím és értesítési cím adatok.

A második csoportba tartozó adatokat jogosultak igényelni például:

- a helyi önkormányzatok szervei törvényben vagy önkormányzati rendeletben meghatározott feladataik ellátásához;
- a személyazonosító igazolványt kiadó és nyilvántartó hatóság, valamint a személyazonosító igazolvány kiadása során közreműködő hatóságként eljáró büntetés-végrehajtási intézet, az ezzel kapcsolatosan előírt feladatai végrehajtásához;
- a szabálysértési hatóság a hatáskörébe tartozó szabálysértési eljárásban a feljelentett vagy tanú (szakértő) személyi adatainak és lakcímének megállapításához;
- a szociális igazgatás szervei a szociális gondoskodás körében felmerülő, törvényben meghatározott feladataik ellátásához;
- a polgári védelmi kötelezettség érvényesítése céljából a hivatásos katasztrófavédelmi szerv és a polgármester;
- a Központi Statisztikai Hivatal a statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. törvényben meghatározott feladatai ellátásához.

A harmadik csoportba tartozó adatokat jogosultak igényelni például:

- az idegenrendészeti szervek a jogszabályban meghatározott idegenrendészeti feladataik ellátásához;
- az elektronikus anyakönyvbe bejegyzés teljesítésére jogosult személy az anyakönyvezési feladatainak ellátása céljából, az anyakönyvi felügyeletet ellátó szerv a szakmai irányítási tevékenység ellátása céljából, a konzuli tisztviselő, illetve annak munkájában közreműködő, a külpolitikáért felelős miniszter által felhatalmazott, diplomáciai vagy hivatásos konzuli képviseleten igazgatási munkakörben konzuli feladatot ellátó személy az anyakönyvezéssel összefüggő feladatainak ellátása céljából;
- a körözési nyilvántartó szerv a körözött személy személyazonosságának ellenőrzéséhez.

6.3.2. A személyiadat- és lakcímnyilvántartás alapfogalmai

A polgár lakóhelye: annak a lakásnak a címe, amelyben a polgár él.

Lakás: a lakcímbejelentés szempontjából lakásnak tekintendő az az egy vagy több lakóhelyiségből álló épület vagy épületrész, amelyet a polgár életvitelszerűen otthonául

használ, továbbá - a külföldön élő magyar és nem magyar állampolgárok kivételével - az a helyiség, ahol valaki szükségből lakik, vagy - amennyiben más lakása nincs - megszáll.

A polgár tartózkodási helye: annak a lakásnak a címe, ahol - lakóhelye végleges elhagyásának szándéka nélkül - három hónapnál hosszabb ideig tartózkodik.

A polgár lakcím adata: bejelentett lakóhelyének, illetve tartózkodási helyének címe.

A polgár értesítési címe: az a cím (címhely, postafiók vagy postai szolgáltató hely), amelyet kapcsolattartásra szolgáló elérhetősége céljából a lakcímén kívül a polgár bejelentett.

Szállásadó: az a személy, aki jogosult egy természetes személynek valamely lakás vagy lakás céljára szolgáló egyéb helyiség használatát biztosítani.

Természetes személyazonosító adat: a polgár családi és utóneve, születési családi és utóneve, születési helye, születési ideje és anyja születési családi és utóneve.

Személyi azonosító: a nyilvántartás hatálya alá tartozó polgárt törvényben meghatározott adatkezelés során egyértelműen azonosító, különleges adatra nem utaló - külön törvényben meghatározott módon képzett - számjegysor.

Az érintettet a személyi azonosítójáról a nyilvántartó szerv hatósági igazolvánnyal, mégpedig a személyi azonosítót és lakcímet igazoló hatósági igazolvánnyal tájékoztatja. A személyi azonosítót és lakcímet igazoló hatósági igazolvány tartalmazza a polgár természetes személyazonosító adatait, lakcímét, személyi azonosítóját, az okmány azonosítóját, valamint tájékoztatás céljából a 14. életévét be nem töltött kiskorú esetén - a törvényes képviselő kérelemére - a kiskorú törvényes képviselőinek nevét és a kiállítás időpontja szerinti telefonszámát.

Állandó személyazonosító igazolvány: a törvényben meghatározott érvényességi idővel és tároló elemmel rendelkező személyazonosító igazolvány.

Ideiglenes személyazonosító igazolvány: a törvényben meghatározott érvényességi idővel rendelkező, az állandó személyazonosító igazolvány kiadásáig kiállított személyazonosító igazolvány.

A személyazonosító igazolvány a polgár írásbeli nyilatkozata, valamint az anyakönyv és az SZL - nem magyar állampolgár esetén ezeken túlmenően a polgár útlevele és a magyarországi tartózkodásának jogcímét igazoló közokirat - alapján kiállított olyan hatósági igazolvány, amely a polgár személyazonosságát és az Nytv.-ben meghatározott adatait közhitelesen igazolja. Az állandó személyazonosító igazolvány alkalmas a polgár elektronikus úton történő közhiteles azonosítására, - a polgár kérelmére - minősített

elektronikus aláírás létrehozására, valamint a polgár gyakorolhatja vele a külföldre utazás jogát.

A polgár személyazonosságát a személyazonosító igazolványon túl az érvényes útlevel vagy kártyaformátumú vezetői engedély igazolja.

7. RENDÉSZETI IGAZGATÁS

Fő témakörök:

- 7.1. Általános tudnivalók, a rendészet fogalma
 - 7.2. A rendőrség
 - 7.3. Az idegenrendészet
 - 7.4. Az útlevelrendészet
 - 7.5. Katasztrófavédelmi igazgatás
 - 7.6. Nemzetbiztonsági igazgatás
-

7.1. 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 védelmének a korábbiakban tapasztaltaktól magasabb szintre történő emelkedése miatt, részben pedig a közrend megőrzésével kapcsolatos rendészeti tevékenységnek a mindennapi politikai csatározásokban játszott szerepére visszavezethetően.

A rendészet általános fogalmának meghatározása előtt tekintsük át röviden a rendészeti tevékenység jellegzetes vonásait. A rendészet 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 fizikai értelemben vett kényszer, 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.

7. 2. A rendőrség

7. 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 Alaptörvény csak érintőlegesen foglalkozik a rendőrségi szervezettel, az ellátandó feladatokat sorolja fel (meglehetősen általános jelleggel, hiszen a bűncselekmények megakadályozásán és felderítésén, továbbá a közbiztonság, a közrend és az államhatár védelmén kívül mást nem nevesít), valamint a hivatásos állomány tagjaira vonatkozóan rendelkezik az egyes alapjogok korlátozásáról. Az Alaptörvény egy fontos garanciális szabályt is megfogalmaz, amikor úgy rendelkezik, hogy a Rendőrség szervezetére és működésére vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. 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 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet tartalmazza. A törvény értelmében a Rendőrség feladata a közbiztonság és a közrend védelme, az államhatár őrzése, a határforgalom ellenőrzése, az államhatár rendjének fenntartása, a terrorizmus elleni küzdelem, bűnmegelőzési és bűnfelderítési ellenőrzés, valamint idegenrendészeti és menekültügyi feladatok ellátása. Ennek keretén belül például 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 vagyonvédelmi, 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 – négy szerv alkotja: az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, a belső bűnmegelőzési és bűnüldözési feladatokat ellátó szerv, a terrorizmust elhárító szerv, továbbá az idegenrendészeti szerv alkotja. Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv személyi állománya hivatásos rendőrökből, igazságügyi alkalmazottakból, rendvédelmi igazgatási alkalmazottakból, a Munka Törvénykönyvének hatálya alá tartozó munkavállalókból, valamint tisztjelöltekből állhat. 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 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 (Nemzeti Védelmi Szolgálat) személyi állománya hivatásos rendőrökből, az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervtől vezényelt rendőrökből, rendvédelmi igazgatási alkalmazottakból és munkavállalókból áll. Élén a főigazgató áll, aki az általa vezetett szervre vonatkozóan utasítást adhat ki, gyakorolja a személyügyi és munkáltatói jogokat, ellátja a szerv képviseletét.

A terrorizmust elhárító szerv (Terrorelhárítási Központ) személyi állománya hivatásos állományú rendőrökből, az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervtől vezényelt hivatásos rendőrökből, kormánytisztviselőkből, rendvédelmi igazgatás alkalmazottakból és munkavállalókból áll. Élén a főigazgató áll, aki az általa vezetett szervre vonatkozóan utasítást adhat ki, gyakorolja a személyügyi és munkáltatói jogokat, ellátja a szerv képviseletét.

Az idegenrendészeti szerv (Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság) ellátja a hatáskörébe tartozó idegenrendészeti hatósági, menekültügyi hatósági, útlevelelhatósági és vízumhatósági feladatokat. Élén a főigazgató áll.

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 rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény tartalmazza). Ezek az elvárások az ellátandó feladatok speciális jellegével indokolhatók, 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 például a katasztrófavédelem, a tűzoltóság, az Országgyűlési Őrség, 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 Alaptörvény rendelkezésének 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

szervezetirányítói 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.

7. 2. 2. A rendőrség együttműködése

A helyi önkormányzatokról szóló törvény – a helyi közbiztonsággal kapcsolatos önkormányzati feladatok kapcsán - az önkormányzatok és a rendőrség kapcsolatával viszonylag szűkszavúan foglalkozik. A törvény a települési önkormányzatok feladatává teszi a közbiztonság helyi feladatairól történő gondoskodást, e cél megvalósítása érdekében szervezet létrehozására is jogosultak, amelyeknek a szakmai felügyeletét a megyei rendőr-főkapitányságok látják el. 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 illetékességi 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 kormányhivatal 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 biztosítottnak.

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 egységként, vagy akár önálló költségvetési szervként is működhetnek. 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.

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, a közterületen szabálytalanul elhelyezett járművet elszállíthatja, 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 könnygázsóró palackot alkalmazhat. A kényszerítő eszköz csak az arányosság elvének figyelembe vételével alkalmazható, aránytalan sérelmet nem okozhat, és az alkalmazásának 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.

7. 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 formulázhatók. 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 24 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 mindenképp a személyi igazolvány szolgál, de elfogadható minden olyan okmány, amelyből az igazoltatott személy kiléte hitelt érdemlően megállapítható. Például alkalmas a személyi igazolvány helyettesítésére együtt a lakcímkártya 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 igazoltatott személlyel 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.

Dolog helyszíni elvétele. A rendőr a feladata teljesítése során jogosult átvételi elismervény ellenében elvenni olyan dolgot, ami pl. bizonyítékként szolgálhat egy későbbi eljárásban, vagy támadásra, illetve önveszély okozására alkalmas.

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 szeméremsértő módon. Erre az intézkedésre általában akkor kerül sor, ha valamely ok miatt különösen nagy számú személy igazoltatása válik szükségessé, például egy fogva tartott személy megszerzi az őr fegyverét 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.

Intézkedés a tanítási napon a tanítási óráról vagy az iskola által szervezett foglalkozástól engedély nélkül távolmaradó, vagy onnan engedély nélkül eltávozó 14. életévét be nem töltött tanulóval szemben. A „csellengő” diákokat a rendőr az iskola vezetőjéhez kísérheti, ha azok nem tudják - például a szülő vagy az orvos által kiállított igazolással – igazolni a tanintézményből való távolmaradás okát.

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.

Járványügyi intézkedés tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben. Ilyen válsághelyzetben, a járványügyi intézkedések biztosítása céljából a rendőrség a forgalmat korlátozhatja, közterületet, útvonalat, épületet lezárhat, megakadályozhatja, hogy oda belépjen, vagy onnan távozzék, illetve az ott tartózkodókat távozásra kötelezheti.

Biztonsági intézkedés. Alkalmazására valamilyen veszélyhelyzet megszüntetésének érdekében szokott sor kerülni. Az önveszélyes 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 más 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.

Kiemelt biztonsági intézkedés. Terrorcselekmény elkövetése vagy előkészülete esetén a rendőrség a megelőzés, a félbeszakítás illetve a következmények elhárítása céljából a terrorcselekmény hatásterületén igazoltathat, ruházatot, csomagot átvizsgálhat, őrizetlenül hagyott és veszélyt jelentő tárgyakat eltávolíthat és megsemmisíthet, továbbá bármely rendezvény vonatkozásában a szervezőt a félbeszakításra kötelezheti. A kiemelt biztonsági intézkedést legfeljebb 72 órára lehet elrendelni, amely egy ízben ugyanennyivel meghosszabbítható.

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 például 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 előállítására 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.

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 után, 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 találhatók. 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.

Személyvédelmi és létesítménybiztosítási intézkedés. Különösen védett személyek biztonságának érdekében – például 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 kötelezése 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.

Rejtett ellenőrzés 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 teremt 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 (például szakértők és felszerelés küldése) összehangolhassák a tevékenységeiket.

Határbiztosítási távoltage. Az államhatár rendjének biztosítás érdekében lehetőség van annak a megakadályozására, hogy a határjeltől számított nyolc kilométeren belüli sávba

olyan személy lépjen be, aki ellen az államhatár rendjének megsértésével kapcsolatban büntetőeljárás van folyamatban.

7. 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 kényszerrel 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 Szabályzata, 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” (pórázzal, vagy póráz nélkül, szájkosárral, vagy nélküle) vethető be, az határozza meg, hogy milyen, korábban már említett kényszerítő eszköz helyett (vagy kényszerítőeszköz 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 személlyel szemben intézett támadást, vagy az életét, testi épségét közvetlenül fenyegető magatartást tudja elhárítani.

Útzár, megállásra kényszerítés. 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 engedelmessédjék 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 például 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 például az alkotmányos rend erőszakos megváltoztatására irányuló bűncselekmény elkövetése, súlyos bűncselekményt elkövető, szökésben lévő fegyveres személy felkutatása, elfogása, terrorcselekmény felszámolása, tűszok kiszabadítása, a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó rendezvény rendjének biztosítása, katasztrófa megelőzése stb.

Tömegosztatás. 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 tömegosztatás 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 tömegosztatás. Tömegosztatása lőfegyvert használni tilos. Csapaterő alkalmazása során a rendőrség nem vizsgálja a helyszínen lévő személyek egyéni felelősségét.

7. 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 fogantatosították. A panaszt, az intézkedést követő 8 napon belül kell az intézkedést fogantatosító rendőri szervnél előterjeszteni, de arra is van mód – alapjog sérelme esetén –, hogy a panaszos azt kérhesse, a panaszát 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 alapjogot sértő intézkedéstől számított 20 napon belül kell előterjeszteni. A panasz kivizsgálása során a testület a rendőrségtől felvilágosítást kérhet, minden olyan iratba betekinthez, illetve másolatot kérhet, amely a vizsgált intézkedéssel összefügghez. 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.

7.3. 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 hozzájárulásukkal vagy az engedélyükkel tartózkodjanak a területükön. 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 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 az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, területi szervekként az OIF regionális szinteken szerveződött 7 területi szerve, ideértve a 24 kirendeltséget is.

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 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 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. Vannak olyan államok is, amelyek nem EU-tagok, de csatlakoztak az egyezményhez, és olyanok is, amelyek nem csatlakoztak ugyan, de a mindennapi gyakorlatukban alkalmazzák az egyezmény szabályait.

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, ideiglenes letelepedési vagy bevándorlási engedély, ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolás.

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 például 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.

7.4. Az útlevéltrendészet

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 modern kori 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, 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 a kormányablakokban, 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 útlevéllel, hanem személyi igazolvánnyal is át lehet lépni. 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.

7.5. *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 szervezetre létrehozására, amely veszélyhelyzet esetén képes hatékonyan felvenni a harcot a katasztrófák károsító hatásai ellen. Katasztrófa fogalma alatt általában a sürgősségi helyzet, 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 – a 2011. évi CXXVIII. tv. rendelkezéseinek értelmében - az alábbi szervek vesznek részt: a Kormány, a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter 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 stb.

A katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter működteti az irányítása alatt álló katasztrófavédelmi szervezeteket, kinevezi a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szervének vezetőjét és gyakorolja felette a munkáltatói jogokat stb.

Az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, mint központi államigazgatási szerv, tervező, szervező, irányító tevékenységet lát el. Területi szervei a megyei (fővárosi) katasztrófavédelmi igazgatóságok, helyi szervei a katasztrófavédelmi kirendeltségek. Tevékenységük tűzoltósági, polgári védelmi és iparbiztonsági szakterületre terjed ki.

7.6. 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 jószereivel 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 (például USA, Oroszország), vagy esetleg az állami lét folyamatos fenyegetettségének (például 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. Nemzetbiztonsági szolgálatnak minősül az Információs Hivatal, az Alkotmányvédelmi Hivatal, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, valamint a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ. Ezek a szervek a Kormány irányítása alatt állnak és az egész ország területére kiterjedő illetékességgel rendelkező, önálló gazdálkodást folytató költségvetési szerveknek minősülnek. A következőkben tekintsük 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 Nemzetbiztonsági Szolgálat 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. 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 Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ figyelemmel kíséri és folyamatosan elemzi az ország bűnügyi és terrorfenyegetettségi helyzetét, közvetlen

terrorfenyegettség esetén koordinációs tevékenységet lát el az érintett szervezetek bevonásával, kormányzati döntéstámogató tevékenységet folytat.

A nemzetbiztonsági szolgálatok a Kormány irányítása alá tartoznak. Az irányítás az Információs Hivatal esetében a polgári hírszerzési tevékenység irányításáért felelős miniszter, az Alkotmányvédelmi Hivatal, a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ és a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat esetében a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért felelős miniszter, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat esetében a honvédelméért 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.

8. HONVÉDELMI IGAZGATÁS

Fő témakörök:

- 8.1. Általános tudnivalók, a honvédelmi igazgatás fogalma
 - 8.2. A honvédelem igazgatása és irányítása
 - 8.3. A Magyar Honvédség
 - 8.4. A katonák szolgálati viszonyának sajátosságai
 - 8.5. A honvédelmi kötelezettségek
 - 8.6. Rendkívüli intézkedések
-

8.1. Általános tudnivalók, a honvédelmi igazgatás fogalma

Az állam funkcióinak talán 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 szakirányú katonai végzettséggel rendelkező személyek töltötték be. A hadseregért felelős miniszter (az elnevezése az idők során hadügyminiszter, honvédelmi miniszter, továbbá hadügyi népbiztos is volt) azonban inkább 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 alkotmánybírósági határozat is foglalkozott a honvédség főparancsnoki tisztségével, a köztársasági elnök jogkörével.

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.

Meg kell különböztetnünk a honvédelmi igazgatás fogalmát a katonai igazgatás fogalmától. A katonai igazgatás a fegyveres védelemmel kapcsolatos szakirányú feladatok végrehajtására irányuló, a honvédelmi igazgatástól szűkebb, annak keretén belül megvalósuló tevékenység.

Külön kell szólnunk a katonai közigazgatás fogalmáról is. Ez a tevékenység a hagyományos fogalmi elemekkel nehezen körülírható. E fogalom alatt legáltalánosabb értelemben a hadműveleti területeken vagy különleges társadalmi-politikai helyzetben végzett, a polgári közigazgatást helyettesítő, elsősorban katonai szervek által megvalósított, többnyire rendészeti jellegű igazgatási tevékenységet értjük. A katonai közigazgatás egy adott területen mindig csak átmeneti jellegű, az ilyen esetekben a közigazgatási szervek hatásköreit az illetékes katonai parancsnok gyakorolja.

8.2. *A honvédelem igazgatása és irányítása*

A honvédelemmel kapcsolatos legfontosabb rendelkezéseket az Alaptörvény, valamint a honvédelemről, a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető rendelkezésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (Htv.) tartalmazza. 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 hatáskörüknek megfelelően a miniszterek jogosultak. A következőkben tekintjük 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 Honvédség részletes bontású létszámát, a fejlesztés főbb haditechnikai eszközeit, és az éves költségvetési törvényben biztosítja az anyagi forrásokat. Az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága folyamatosan figyelemmel kíséri a Honvédség feladatainak megvalósítását, felkészültségének és felszereltségének színvonalát, a rendelkezésre bocsátott anyagi erőforrások felhasználását. Az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága hallgatja meg a kinevezése előtt a Honvéd Vezérkar főnökének jelölt személyt, és véleményt nyilvánít az alkalmasságáról.

A köztársasági elnök a honvédelemért felelős miniszter előterjesztésére jóváhagyja az ország fegyveres védelmének tervét, javaslatára kinevezi és felmenti a Honvéd Vezérkar főnökét, az egységek és parancsnokságaik, vagy a vezető szervek részére csapatzászlót adományoz. Az Alaptörvény felhatalmazása alapján kinevezi és előlépteti a tábornokokat, valamint különleges jogrendet érintő döntést hoz

A Kormány az ország védelmi felkészültségének biztosítása céljából meghatározza a nemzetgazdaság honvédelmi célú felkészítésével kapcsolatos követelményeket, az ország védelmi célú tartalékait, a hadiipari kapacitását, dönt a gazdaság mozgósításáról, meghatározza a honvédelemben közreműködő központi szervek honvédelmi feladatait, gondoskodik a Honvédelmi Tanács és a Kormány békétől eltérő működésének feltételeiről. A Honvédség működésének irányítása körében a Kormány dönt a Honvédség felső szintű irányításának és vezetésének rendjére vonatkozó szabályokról, az ország területének hadműveleti előkészítésére vonatkozó feladatokról, a Honvédség készenléte fokozásának

elrendeléséről. A Kormány megtervezi a Honvédség fenntartásának és fejlesztésének költségeit, továbbá évente köteles a honvédelmi feladatok megvalósításáról, a Honvédség felkészítéséről, állapotáról és fejlesztéséről beszámolni az Országgyűlésnek.

A Kormány határozatban - 1035/2012. (II. 21.) - fogadta el Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiáját. Ebben határozta meg azokat a nemzeti célokat, feladatokat és kormányzati eszközöket, amelyekkel hazánk érvényesíteni tudja a nemzeti biztonsági érdekeit. A Stratégiában hangsúlyt kap, hogy hazánknak nincs ellenségképe, azaz egyetlen országot sem tekint ellenségének, az esetleges vitás kérdéseket a nemzetközi jogi normákkal összhangban, békés eszközökkel kívánja rendezni. A biztonságpolitikánk alapvető keretét a NATO - és az EU - tagság jelenti, amely szövetségnek a tagállamai szolidaritásra épülő politikai-katonai szövetséget alkotnak.

A honvédelemért felelős minisztert (jelenleg hatályos elnevezése szerint a honvédelmi minisztert) terheli a felelősség a honvédelemmel kapcsolatos kormányzati döntések előkészítéséért, és központi közigazgatási feladatainak ellátásáért, a Honvédség rendeltetészerű, szakszerű és jogszerű működését meghatározó döntések meghozataláért, illetve e döntések végrehajtásának irányításáért. Ennek során gyakorolja az ezzel összefüggő jogokat, amelyeket az Alaptörvény, vagy más törvények nem utalnak más szerv, vagy személy hatáskörébe.

A miniszterek irányítják az alárendelt vagy a felügyeletük alá tartozó szervek és a szakágazatok honvédelemmel kapcsolatos tevékenységét, az irányításuk alá tartozó szervek és a helyi védelmi igazgatási szervek együttműködésének rendjét, továbbá a honvédelmi miniszterrel együttműködve biztosítják a haditechnikai eszközök és anyagok kutatásával, fejlesztésével, gyártásával, a hadiipari kapacitások biztosításával kapcsolatos feladatokat.

A fentebb felsorolt központi szerveken túl a területi és helyi igazgatási szervek is részt vesznek a honvédelmi igazgatásban. Ezek a következők: a megyei védelmi bizottságok, a helyi védelmi bizottságok és a polgármesterek. A megyei védelmi bizottságok a Kormány irányítása alatt működő közigazgatási szervek, amelyek az illetékességi területeiken ellátják a honvédelmi felkészítéssel és katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatokat. Irányításukat a Kormány a honvédelemért felelős miniszter útján látja el. A megyei védelmi bizottság elnöke, a honvédelmi igazgatási feladatok vonatkozásában hatósági jogkört gyakorol. A megyei védelmi bizottság elnöke a mindenkori kormány megbízott, akinek két helyettese van, a honvédelmi feladatok tekintetében egy tényleges állományú katona, a katasztrófavédelmi feladatok tekintetében pedig a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének a vezetője. A bizottság további tagjai: a megyei közgyűlés elnöke, a

megyei jogú város polgármestere, a kormányhivatal főigazgatója, a katonai igazgatás területi szervének vezetője, a megyei rendőrfőkapitány, az egészségügyi államigazgatási szerv képviselője, a vízügyi igazgatási 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, biztosítja a védelmi igazgatási szervek működésének feltételeit.

A helyi védelmi bizottságok a fővárosi kerületekben és a járásokban működnek. A helyi védelmi bizottság testületi szervként működik, elnökei a fővárosi és megyei kormányhivatalok járási hivatalainak a vezetői, míg az elnökhelyettesi feladatokat a katasztrófavédelmi szerv vezetője által kijelölt személy, és a Honvédség állományából szükség esetén vezényelt katona látja el. A helyi védelmi bizottság irányítja és összehangolja a Honvédség hadkiegészítésével összefüggő közigazgatási feladatok előkészítését, közreműködik a honvédelmi körzetben működő szervek honvédelmi feladatainak irányításában, szervezi és összehangolja a lakosság polgári védelmével és ellátásával kapcsolatos feladatokat.

A polgármesterek az illetékességi területeiken elrendelik a hatáskörükbe utalt gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség teljesítését, valamint összehangolják a honvédelemben közreműködő települési szervek tevékenységét. Feladataikat a járási hivatalok közreműködésével látják el.

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, feloszlatja az Alaptörvénnyel vagy a Honvédelmi Tanács rendeletével ellentétesen működő önkormányzati képviselő-testületet, meghatározza a közigazgatás területszervezésének rendkívüli rendszerét, és közkegyelmet gyakorol.

A fentiekben 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 helyettesít. Rendkívüli vagy azonnali döntést igénylő esetben a tagok írásban, vagy az információátvitel más módján is közölhetik állásfoglalásaikat az elnökkel. A Honvédelmi Tanács döntését az Országgyűlés, valamint saját elnöke és tagja is kezdeményezheti.

8.3. *A Honvédség*

A Honvédség polgári irányítás alatt álló, függelmi rendszerben működő, békében az önkéntességen, megelőző védelmi helyzetben és rendkívüli állapotban az önkéntességen és az általános hadkötelezettségen alapuló állami szervezet. A Honvédség fegyverhasználati joggal ellátandó feladata a Magyar Köztársaság függetlenségének, területének, légtérének, lakosságának és anyagi javainak külső támadással szembeni fegyveres védelme, a Szent Korona és a hozzá tartozó egyes jelvények őrzése és védelme, a szövetségi és nemzetközi szerződésből eredő katonai kötelezettségek teljesítése, a honvédelem szempontjából fokozott védelmet igénylő létesítmények őrzése és védelme, a talált robbanótestek tűzszerészeti mentesítése, és egyéb tűzszerészeti feladatok ellátása. A Honvédség fegyverhasználati jog nélkül látja el a katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatokat, részt vesz az állami protokolláris feladatok teljesítésében, ellátja a katonai szakértelmet és speciális eszközöket igénylő feladatokat.

A Honvédség szervezeti felépítését a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium, a honvédelemért felelős miniszter közvetlen alárendeltségébe tartozó, valamint a Honvédség hadrendje szerinti szervezetek összessége képezi. A szervezetet úgy kell kialakítani, hogy azok képesek legyenek a meghatározott feladatok végrehajtására. A Honvédséget a szárazföldi csapatok, a légi erő csapatai, a logisztikai és támogató erők, valamint az egyéb szaktevékenységet folytató szervezetek alkotják. A szárazföldi csapatok és a légi erő csapatai haderőnemet képeznek. A haderőnemek fegyvernemekből és szakcsapatokból állnak. A katonai igazgatás szervei a Honvéd Vezérkar főnökének az

alárendeltségébe tartoznak. A honvédségi szervezetek alapítására és megszüntetésére a honvédelemért felelős miniszter jogosult, a szervezeteket alapító okirattal kell létrehozni.

A Honvédség személyi állománya tényleges szolgálatot teljesítő katonákból, kormánytisztviselőkből, közalkalmazottakból és a Munka Törvénykönyvének hatálya alá tartozó munkavállalókból, 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 tisztjelöltek és az altisztjelöltek, valamint megelőző védelmi helyzet és rendkívüli állapot idején - a hadkötelezettség bevezetése után – a hadköteles katonák.

A Honvédség tartalékos rendszerének kiépítésére az új honvédelmi törvény hatályba lépésével került sor. A Honvédség tartalékos állományába az önkéntes műveleti tartalékosok, az önkéntes védelmi tartalékosok, a kiképzett tartalékosok, valamint a potenciális hadkötelesek tartoznak. Az önkéntes műveleti tartalékosok és az önkéntes védelmi tartalékosok önként vállalják, hogy törvényben meghatározott esetben rendelkezésre állnak, és behívásuk esetén tényleges szolgálat teljesítésével közreműködnek a Honvédség feladatainak az ellátásában.

A katonák a szolgálatukat a Magyar Honvédségnél sajátos függelmi rendszerben teljesítik. Azt a katonát, akinek joga vagy kötelessége más katonák tevékenységének az irányítása előljárónak, vagy felettesnek nevezik, azt a katonát pedig, akire ez a jogkör kiterjed, alárendeltnek. A Honvédség irányítása és vezetése a szolgálati út betartásával történik. A szolgálati út betartása valamennyi előljáró, felettes és alárendelt részére kötelező.

A továbbiakban az irányítás és a vezetés során kulcsfontosságú hatáskörökkel rendelkező honvédelemért felelős miniszter, a vezérkari főnök, valamint a parancsnokok feladat- és hatásköreiből ismertetünk néhányat. A honvédelemért felelős miniszter a Honvédség irányítását személyesen, szakirányítását a közigazgatási államtitkár útján, vezetését a Honvéd Vezérkar főnöke útján látja el. A miniszter felelősséggel tartozik a Magyar Honvédség törvényes működéséért, gondoskodik a jogszabálysértések megszüntetéséről. A honvédelmi miniszter által vezetett minisztérium az ország katonai védelemre való felkészítésének tervezéséért, szervezéséért, valamint a Honvédség irányításáért és vezetéséért felelős központi államigazgatási szerv. A közigazgatási államtitkár felelős a Honvédség szakirányításáért.

A Honvéd Vezérkar az ország katonai védelemre való felkészítésének felső szintű vezető szerve. A Honvéd Vezérkart a vezérkari főnök vezeti, aki szolgálati előljárója a

Honvédség tényleges állományú tagjainak. Felelős a hadrafoghatóságért, a Honvédség fegyelméért, felkészítéséért és kiképzéséért.

A katonai szervezetek élén a parancsnok áll, aki a jogszabályok és az előjárók által meghatározott keretek között vezeti a katonai szervezetet. Szolgálati hatásköre kiterjed a katonai szervezetműködésének minden területére. Szolgálati előjárója a katonai szervezet szolgálati viszonyban álló állományának, valamint felettese a más jogviszonyban álló állománynak. Teljes felelősséggel tartozik a hadrafoghatóságért, a kiképzésért, a felkészítésért, az állomány fegyelméért, a parancsok végrehajtásáért és a törvényesség betartásáért.

8.4. *A katonák szolgálati viszonyának sajátosságai*

Az előző pontban már utaltunk a Honvédség személyi állományának sajátos összetételére. A jelen szakaszban a tényleges katonai állományba tartozó személyek szolgálati viszonyának sajátosságait ismertetjük, a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény rendelkezéseinek alapulvételével.

A katonák jogállásának külön törvényben történő rendezését az indokolja, hogy a katonák szolgálati viszonya meglehetősen specifikus jegyeket hordozó közszolgáltatnak minősül, ugyanis más jogviszonyokra nem jellemző az, ami a hivatásos és a szerződéses katonák jogviszonyára, nevezetesen az, hogy például 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 a 18. életévét betöltött, cselekvőképes, állandó belföldi lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkező, egészségügyi, pszichikai és fizikai szempontból alkalmas, büntetlen előéletű személlyel létesíthető. Kizáró ok a büntetett előélet, vagy a betöltendő munkakör ellátásához szükséges tevékenység folytatását kizáró foglalkozástól való eltiltás. 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: tisztések (örvezető, tizedes, szakaszvezető), tiszthelyettesek (örmester,

törzsőrmester, főtörzsőrmester), zászlósok (zászlós, törzszászlós, főtörzszászlós), tisztek (hadnagy, főhadnagy, százados), főtisztek (őrnagy, alezredes, ezredes), tábornokok (dandártábornok, vezérőrnagy, 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 korlátozhatók. Jogsabályi keretek között korlátozható például a személyes szabadság, a szabad mozgás, a tartózkodási hely megválasztása, a gyülekezési jog, a véleménynyilvánítás szabadsága, továbbá az egyesülési jog.

8.5. A honvédelmi kötelezettségek

A honvédelmi kötelezettségekkel kapcsolatos részletes szabályok az Alaptörvényben és a honvédelemről szóló törvényben találhatók meg. A honvédelmi kötelezettségek körében különbséget tehetünk a személyes szolgálat és a vagyoni szolgáltatás között. Az előbbi körébe a hadkötelezettség, a honvédelmi munkakötelezettség, valamint polgári védelmi kötelezettség, míg az utóbbi körébe a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség tartozik. 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 az 50. évét betölti. A hadkötelezettség magában foglalja a tájékoztatási (adatszolgáltatási) kötelezettséget, a bejelentési kötelezettséget, a megjelenési kötelezettséget és a szolgálati kötelezettséget. A katonai szolgálatot a Honvédség szervezeteinél kell teljesíteni.

A fegyveres katonai szolgálat célja a nemzeti és szövetségi védelmi feladatok végrehajtása érdekében a hadkötelesek kiképzése és a Honvédség védelmi képességének erősítése. A behívásra tervezhető létszámot, a katonai szolgálat időtartamát, a katonai szolgálatra való behívás időpontját a honvédelmi miniszter állapítja meg, a hadköteleseket fogadó katonai szervezeteket pedig a vezérkari főnök jelöli ki. A hadkötelesek behívása behívóparanccsal történik. A behívásra kerülőket a Honvédség igénye szerint a katonai igazgatás területi szervei választják ki. Nem hívható be katonai szolgálatra az a hadköteles,

aki katonai szolgálatra alkalmatlan, aki saját háztartásában három vagy ennél több kiskorú, vér szerinti, örökbe fogadott, mostoha vagy nevelt gyermek eltartásáról gondoskodik, aki a vele közös háztartásban élő állandó ápolásra vagy gondozásra szoruló egyenes ági rokonát, házastársát vagy élettársát egyedül ápolja, gondozza, aki a vele közös háztartásban élő kiskorú gyermekét egyedül tartja el, aki a Honvédség vagy a rendvédelmi szervek hivatásos vagy szerződéses állományú tagja, akinek a közös háztartásban élő házastársa katonai szolgálatot teljesít.

A katonai szolgálat időtartamának letöltése után a hadkötelest a parancsnoka leszereli. A parancsnok soron kívül szereli le azt a hadkötelest, akinek megszületik a harmadik gyermeke, akinek a katonai szolgálatra való végleges alkalmatlanságát megállapították, akinek a szabadságvesztés büntetése végrehajtását elrendelték, feltéve, hogy annak végrehajtása nem halasztható el.

A tájékoztatási (adatszolgáltatási) kötelezettség körében a hadköteles a megelőző védelmi helyzet idején és rendkívüli állapotban a nyilvántartott adatok pontosításához köteles tájékoztatást adni a katonai szolgálat tervezését és teljesítését befolyásoló adatokról és azok változásairól.

A bejelentési kötelezettség körében a hadköteles bejelenteni tartozik, ha gyermekeinek száma, polgári szakképzettsége, foglalkozása, iskolai végzettsége, illetve az egészségi állapota a katonai szolgálatra való alkalmasságát érintően megváltozik, továbbá azt is köteles bejelenteni, ha közép- vagy felsőfokú nyelvvizsgát szerzett.

Lehetőség van arra is, hogy a hadköteles fegyver nélküli katonai szolgálat engedélyezését kérje. Az erre vonatkozó kérelmet a sorozásig lehet benyújtani a Honvédség katonai igazgatási és központi adatfeldolgozó szervének vezetőjéhez. A határidő jogvesztő. A kérelem elbírálása 8 napon belül történik. A kérelmet el kell utasítani, ha a körülményekből a lelkiismereti okra való hivatkozás alaptalansága megállapítható (például valaki lelkiismereti okra hivatkozással nem hajlandó fegyvert fogni, ugyanakkor pedig fegyvertartási engedéllyel rendelkezik). A kérelmet elutasító határozattal szemben a kézhezvételt követő 5 napon belül közigazgatási pert lehet indítani.

A következőkben a katonai szolgálaton túli, honvédelemmel kapcsolatos kötelezettségek (honvédelmi munkakötelezettség, valamint a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség) 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 65 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. Mentésül 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, továbbá akit fontos közérdekből külön eljárásban e kötelezettség alól mentesítettek. Mentésül a honvédelmi munkakötelezettség alól a szakirányú felsősokú végzettséggel rendelkező pap, lelkész és rabbi. A honvédelmi munkakötelezettség nem terjed ki a Honvédség és a rendvédelmi szervek tagjaira.

A személyes szolgálati kötelezettségek közül az utolsó a polgári védelmi kötelezettség. E kötelezettség ellátása során a polgári védelmi szervek humanitárius feladatokat látnak el. Polgári védelmi feladatnak minősül a riasztás, a kiürítés, az óvóhelyek fenntartása, működtetése, az ellátáshoz szükséges anyagi javak mentése, elsősegélynyújtás, lelki gondozás, tűzoltás, vegyi- és sugármentesítés, szükségellátás.

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 tűrésére, valamilyen tevékenységtől való tartózkodásra, a szolgáltatás igénybevételéhez szükséges előkészületi tevékenységre, 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 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.

8.6. *Rendkívüli intézkedések*

Rendkívüli intézkedésekről a különleges jogrend keretén belül beszélhetünk. Ilyennek minősül a rendkívüli állapot (hadiállapot kinyilvánítása vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye esetén), a szükségállapot (a törvényes rend megdöntésére, vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, illetőleg az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények esetén), a megelőző védelmi helyzet (külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében), a váratlan támadás (külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén), terrorveszélyhelyzet (terrortámadás jelentős vagy közvetlen veszélye esetén) és a veszélyhelyzet (az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek elhárítása érdekében). A Kormány jogosult a honvédelmi veszélyhelyzet elrendelésére (a hazánkkal szomszédos államban kialakult, és bennünket is veszélyeztető helyzet hatásaira való felkészülés érdekében). Különleges jogrendben az alapvető jogok egy része korlátozható.

A rendkívüli intézkedések keretében a 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 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 többet rendelettel is lehet módosítani (például módosítható 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 elzárást kimondó büntetés is kiszabható.

A médiát érintő rendelkezés, hogy az újságírók, a tudósítók és a sajtóterméket előállítók csak az arra feljogosított, szervek, a hivatalos szóvivő, a közszolgálati média 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 szerv adja ki. A nyomdák és más, sokszorosításra alkalmas eszközök üzemeltetői szigorított biztonsági rendszabályok bevezetésére és megtartására kötelezhetők. 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. 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 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 hatály alá tartozó területen rögtönbíráskodás (statárium) rendelhető el. A rögtönbíráskodás hatálya kiterjeszhető a nemzet biztonságát, a 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 kötelezettségre 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 felfüggeszhető. A lakosság alapvető élelmiszerrel, ruházati és iparcikkal, valamint egyéb közszükségleti cikkekkel történő ellátása érdekében jegy- vagy utalványrendszer vezethető be.

Jogszabály-jegyzék az III. részhez

(lezárva: 2020. április 5.)

1. 1894. évi XXXIII. törvénycikk az állami anyakönyvekről
2. 1974. évi 8. törvényerejű rendelet az állami népesség-nyilvántartásról
3. 1992. évi LXVI. törvény a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról
4. 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról
5. 1996. évi XX. törvény a személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról
6. 1999. évi XLIII. törvény a temetőkről és a temetkezésről
7. 2010. évi I. törvény az anyakönyvi eljárásról
8. 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről
9. 2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról
10. 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
11. 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény végrehajtásáról
12. 3/1996. (IV. 12.) HM rendelet a Magyar Honvédség jelképeiről és jelzéseiről
13. 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról
14. 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról
15. 24/2005. (VI. 30.) HM rendelet a Magyar Honvédség Szolgálati Szabályzatának kiadásáról
16. 7/2006. (III. 21.) HM rendelet a hivatásos és szerződéses katonai szolgálatra, valamint a katonai oktatási intézményi tanulmányokra való egészségi, pszichikai és fizikai alkalmasság elbírálásáról, továbbá az egészségügyi szabadság, a szolgálatmentesség és a csökkentett napi szolgálati idő engedélyezésének szabályairól
17. 21/2006. (VIII. 8.) HM rendelet a hadkötelesek rendkívüli állapotban és megelőző védelmi helyzetben történő katonai szolgálatra behívásának, katonai szolgálatának és leszerelésének rendjéről
18. 38/2011. (III. 22.) Korm. rendelet a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások adatfeldolgozásának biztosításáról
19. 62/2011. (XII. 29.) BM rendelet a katasztrófák elleni védekezés egyes szabályairól
20. 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról
21. 9/2013. (VIII. 12.) HM rendelet a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról
22. 10/2013. (VIII. 12.) HM rendelet a kártérítési felelősségről, valamint egyes meg nem térülő károk leírásának és törlésének szabályairól

23. 21/2013. (IX. 17.) HM rendelet a honvédek illetményéről, illetményjellegű juttatásairól, jutalmazásáról, valamint a honvédelmi ágazatban foglalkoztatott közalkalmazottak jutalmazásáról
24. 351/2013. (X. 4.) Korm. rendelet a halottvizsgálatról és a halottakkal kapcsolatos eljárásról
25. 23/2017. (VIII. 7.) MvM rendelet az anyakönyvi szakvizsgáról
26. 174/2017. (VI. 30.) Korm. rendelet az anyakönyvvezető és az anyakönyvi szervek eljárásáról és kijelöléséről, valamint az anyakönyvezéshez szükséges képesítési feltételekről
27. 429/2017. (XII. 20.) Korm. rendelet az anyakönyvezési feladatok ellátásának részletes szabályairól
28. 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
29. 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelem politikájának alapelveiről
30. 2204/2006. (XI. 27.) Korm. határozat a Magyar Honvédség fejlesztésének egyes elveiről és feladatairól
31. 1012/ 2008. (III. 4.) Korm. határozat Magyarország külkapcsolati stratégiájáról
32. 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról
33. 35/2013. (V. 16.) OGY határozat a Magyar Honvédség részletes bontású létszámáról
34. Az Európai Parlament és a Tanács 2016. április 27-I (EU) 2016/679 rendelete a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet)
35. Az Európai Parlament és a Tanács 2016. július 6-i (EU) 2016/1191 rendelete egyes közokiratoknak az Európai Unió belüli bemutatására vonatkozó előírások egyszerűsítése révén a polgárok szabad mozgásának előmozdításáról és az 1024/2012/EU rendelet módosításáról

Irodalomjegyzék az III. részhez

1. Alkotmányos elvek és esetek (Kézikönyv) COLPI, Budapest, 1996.
2. Daróczy Iván: A katonai igazgatási szervek helye, szerepe a közigazgatás rendszerében I. II. Magyar Közigazgatás 1996. évi 3. és 4. szám
3. Dunay Pál-Gazdag Ferenc: Az Észak-Atlanti Szerződés Szervezete Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet, Budapest, 1997.
4. Dsupin-Kónya: Védelem '97. Magyar Közigazgatás 1998. évi 8. szám
5. Fapáll László: A fegyveres erők polgári ellenőrzése. Valóság, 1996. évi 1. szám
6. Finszter Géza: A nemzetbiztonságról. Rendészeti Szemle 1992. évi 6. szám
7. Gazdag Ferenc: Stratégiai felülvizsgálat és ami mögötte van. Új Honvédségi Szemle, 1999. évi 11. szám
8. S.P. Huntington: Katona és az Állam. Zrínyi Kiadó – Atlanti Kiadó, Budapest, 1994.
9. Magyarország és a NATO. Magyar Országgyűlés, Budapest, 1997.
10. Nagy László: Az USA európai katonai jelenléte. Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet – Zrínyi Kiadó, Budapest, 1995.
11. Szabó János: A civil-katonai kapcsolatok és a hadsereg civil kontrolljának természete. Hadtudományi Szemelvények, 1995. évi 2. szám
12. Tények könyve: NATO (Szerk.: Kereszty András) Greger-Delacroix, Budapest, 1997.
13. Tolnay László: A NATO tag Magyarország új biztonságpolitikai irányzatai. Európai Szemle 1997. évi 2. szám
14. Dr. Bacsó Jenő – Dr. Szilágyi László: Anyakönyvi ügyintézés Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1963.
15. Dr. Bacsó Jenő – Dr. Szilágyi László: Anyakönyvi ügyintézés Szemimpex Kiadó, Budapest, 1964–1982.
16. Bencsik András: Az állami alapnyilvántartások: Az anyakönyvi igazgatás és a néesség-nyilvántartás. In Bencsik András szerk.: Közigazgatási jog. Különös rész I. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 2014. 107–124.
17. Berkes Lilla: A lakcímnnyilvántartás rendszerének vizsgálatáról szóló ombudsmani jelentés választásokkal összefüggő megállapításai. In Cserny Ákos, Téglási András szerk.: Tanulmányok a választási eljárás aktuális kérdéseiről, Budapest, Fama Zrt. – Nemzeti Közszerológiai és Tankönyv Kiadó Zrt. 2013. 15-37.
18. Elektronikus anyakönyvi nyilvántartás megvalósítása. Budapest, Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala, 2013.
19. Gerencsér Balázs Szabolcs – Berkes Lilla: Rendszert a rendszerekben! – avagy gondolatok a nyilvántartások rendszertanáról. Új magyar közigazgatás, 2014. évi 4. sz. 23-31.
20. Dr. Horváth Ferenc: Anyakönyvi igazgatás Népszava Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 1983.
21. Kárpáti Orsolya: Az infokommunikációs technológiák megjelenése az állami anyakönyvezésben. Infokommunikáció és Jog, 2018. évi 71. sz. 71-77.

22. Kárpáti Orsolya: A papíralapú állami anyakönyvezés története Magyarországon. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2018. évi 4. sz. 56–75.
23. Kárpáti Orsolya: Az elektronikus anyakönyv és a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás viszonyrendszere. Új Magyar Közigazgatás, 2018. évi 4. sz. 30-37.
24. Nyitrai Péter – Czékmann Zsolt – Kárpáti Orsolya: Adatbázisok és nyilvántartások, szakrendszerek a közigazgatásban. E-learning tananyag, Budapest, Nemzeti Közszerkeleti Egyetem. 2017.
25. Nyitrai Péter: Az állami alapnyilvántartások. In Lapsánszky András szerk.: Közigazgatási jog: Fejezetek szakigazgatásaink köréből, Budapest, CompLex Wolters Kluwer. 2013. 95-134.
26. Péter Orsolya Márta: „*Professio liberorum*” Az anyakönyvi nyilvántartás előképei a klasszikus római jogban? Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXI/1. (2003) 193-210. o.
27. Személyi nyilvántartások története, nemzetközi megoldások (A Magyar Közigazgatás Szerkesztősége által felkért munkacsoport) Magyar Közigazgatás, 1992. évi 3. sz.
28. Tisza Tibor: A lakosság nyilvántartása In Dr. Nyitrai Péter szerk.: Közigazgatási jog 3. Különös Rész 6. Fejezet, Z-Press Kiadó, 2008. 113-144. o.
29. Torma András: Az információ jelentősége a (köz)igazgatásban, Virtuóz Kiadó, Budapest 2002.
30. Torma András: Anyakönyvi igazgatás. In Kilényi Géza szerk.: A közigazgatási jog nagy kézikönyve. Budapest, CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomsszolgáltató Kft. 2008. 1557-1591.

IV. Rész
HUMÁN IGAZGATÁS

9. EGÉSZSÉGÜGYI IGAZGATÁS

Fő témakörök:

- 9.1. Általános kérdések, az egészségügyi igazgatás fogalma
- 9.2. Az egészségügyi igazgatás rendszere, jogi szabályozása
- 9.3. Az egészségügyi ellátásról és az intézményhálózatról
- 9.4. Hatósági intézkedések, közegészségügy, egészségbiztosítás

Mert tudás és ismeret kell, ahhoz a joghoz is, hogy ki-ki saját élete feletti beleszólással ellenőrizhesse mindazokat a dolgokat, amelyektől élete, egészsége függ.”
/Ottawai Egészségügyi Charta, 1986. november/

9.1. Általános kérdések, az egészségügyi igazgatás fogalma

Az ember természetéből fakadóan ösztönösen törekszik arra, hogy az életét és a testi épségét fenyegető veszélyeket a lehető legnagyobb mértékben elhárítsa, ennek érdekében minden saját és a technikai eszközök által nyújtott eljárást megtegyen. Ezen veszélyek egy része betegségek, járványok formájában jelentkezhet, ilyen esetekben az egyes ember csak kivételes esetben képes ezekkel szemben eredményesen védekezni, azokat meggátolni. Épp ezért feltétlen szükséges kiemelni, hogy a történelem során már viszonylag korán felismerték a jogalkotók, hogy az egészségre ártalmas dolgok elhárítása nemcsak az egyes személyeknek, hanem az államnak is érdeke, illetve feladata.

Tulajdonképpen kijelenthető, hogy az állam kialakulásával egyidősek azok az intézkedések, amelyek az ország területén élő lakosság egészségének megóvását voltak hivatottak szolgálni. Nem meglepő, hiszen a betegség és a halál nemcsak az egyes személyeket és a családokat sújtotta, hanem az államot is, hiszen a beteg ember nem katonáskodhatott, nem termelt javakat, sőt az ápolása más személyeket is lekötött és mindezek tényezőik gazdaságra gyakorolt hatását már nem is említjük. Az első nagy történeti korszakként a görög orvostudományt célszerű megemlíteni, hiszen itt vált az orvosi tevékenység a sámánok és papok varázslataitól és a vallási kultusztól. Kr.e.V. században írta

le az egészség fontosságát Hippokratész, az „orvostudomány atyjaként” számon tartott tudós, akinek a nevéhez kötődik a mai orvosi etika alapjainak is a lefektetése (Hippokratészi eskü).

Az első állami intézkedések még csak vallási előírások formájában jelentkeztek. Az egyiptomiaknál és a zsidóknál az egészségügyi szabályokat vallási kívánalmakkal kötötték össze, a különböző szabályokat, előírásokat a vallás közvetítette ugyan, de az állami hatalommal is rendelkező papság segítségével. Az egészség ápolását vallási kötelességnek tartották és ez az idők folyamán általános szokássá alakult.

A középkorban annak - ellenére, hogy a gyakran pusztító járványok erre jó okot szolgáltatottak volna -, az állam csak ritkán avatkozott be a közegészségügy dolgaiba. A betegek ápolását elsősorban az egyház szolgálatában álló személyek és a különböző lovagrendek végezték. A kolostorok mellett létrehozott kórházakban szerzetesek és apácák végezték a gyógyító és betegápoló munkát. A mai értelemben vett egészségügyi igazgatással rokon, de nyilvánvalóan a kor színvonalának megfelelő intézkedések csak az újkor elején jelentek meg a városi önkormányzatok intézkedései között. Az a tény, hogy elsősorban a települések igyekeztek egészségüggyel kapcsolatos szabályokat hozni, két gyakorlati okra vezethető vissza. Az egyik ok az, hogy a falakkal körülvett városokban nagyszámú lakosság élt viszonylag kis területen és a népesség számának növekedését a város területe nem volt képes követni, ezért a zsúfoltság miatti állapotok kedvező feltételeket (szennyezett utcák, nem megfelelő csatornarendszerek, nem megfelelő mennyiségű és minőségű orvosi ellátás, a szegénységből fakadó egyéb okok- pl. helytelen táplálkozás) teremtettek a járványok kialakulásához. A másik ok az, hogy a városok önkormányzata abban az időben viszonylag széles hatáskörrel rendelkezett.

Kijelenthető, hogy szinte már az egészségügyi közigazgatás kialakulásától kezdve két nagy csoportba sorolhatóak az egészségügy állami feladatai. Ezek közül az első körbe a közösség védelme érdekében tett lépések, melyek a közegészségügyi kockázatot jelentő járványokkal szembeni védekezést jelentették. A másik nagy csoportba a betegségek gyógyításával kapcsolatos állami feladatok tartoztak/ tartoznak.

A természettudományok fejlődésének eredményeként a közegészségügyi politikában a prevenció került előtérbe. Az egészségügyi igazgatásnak elsősorban az lett a célja, hogy megfelelő intézkedésekkel megelőzze a betegségeket. Hazánkban, a II. világháború befejezését követően bekövetkezett politikai változásoknak megfelelően az egészségügyi hálózat az állam kezelésébe került.

1972-ben alkotta meg az Országgyűlés az egészségügyről szóló 1972. évi II. törvényt. Az egészségügyi feladatok ellátására a törvény megalkotásának idején még kizárólag az állam volt köteles, de az időközben lezajlott politikai változásoknak megfelelően sor került 1990- ben a törvény preambuluma és számos rendelkezésének módosítására is. Ennek értelmében - a II. világháborút megelőző évekhez hasonlóan - ismét szerephez juthattak az egyházak, az alapítványok és a vállalkozások. Az e törvény megalkotása óta eltelt időszakban bekövetkezett technikai, tudományos, etikai, társadalmi és jogrendszeri érintő változások, valamint a vállalt nemzetközi kötelezettségek tették indokolttá az egészségügy új törvénnyel történő szabályozását. A hatályos egészségügyi törvényünk az 1997. évi CLIV. törvény. Mint láttuk, az állam – és a közigazgatás – jelenléte az egészségügyben nélkülözhetetlen, hiszen a közösség egészének, valamint kisebb csoportjainak védelme érdekében az állam feladata az, hogy az egészségüggyel kapcsolatos kérdéseket szabályozza.

Az **egészségügyi igazgatás fogalma** alatt tehát valamely közösség egészségének megóvására, továbbá betegségek elleni védelmére vonatkozó rendelkezések meghozatalával és hatósági intézkedések megtételével kapcsolatos, állami és önkormányzati szervek által végzett **igazgatási tevékenységet** értjük.

9.2. Az egészségügyi igazgatás rendszere, jogi szabályozása

9.2.1. Az egészségügyi igazgatás rendszere

Az egészségügy szervezésével és irányításával kapcsolatos feladatok ellátásáért, az ezekkel összefüggő jogok gyakorlásáért és kötelezettségek teljesítéséért való felelősség az országgyűlést és számos közigazgatási szervet terhel, melyek a Kormányt, az Emberi Erőforrások Minisztériuma, azon belül az egészségügyért felelős államtitkárság, a Pénzügyminisztérium, központi hivatalok (NNK, ÁEEK, NEAK), területi államigazgatási szervek és a települési önkormányzatok. A szervezetrendszerhez azonban tartoznak még nem közigazgatási szervek is, melyek lehetnek szakmai testületek, közintézetek, szakmai kamarák és civil szervezetek is. A következőkben rövid áttekintjük az egyes szervezetek és hatóságok legfontosabb feladatait, azonban minden funkcióra, területre jelen jegyzet keretei között nincs lehetőség kitérnünk.

A **Kormány** feladata az egészségügy szervezésével és irányításával összefüggő feladatkörében, pl. az egészségpolitika elveinek, céljainak és főbb irányainak meghatározása, az egészségügyi államigazgatási feladatok végrehajtásának irányítása és

összehangolása, egészségügyi válsághelyzet esetén a veszély elhárításához szükséges feltételek biztosítása, az egészségbiztosítási szervek tevékenysége feletti törvényességi felügyelet ellátása. Ezen tevékenységét az **Emberi Erőforrások Minisztériumán**, és annak **Egészségügyért Felelős Államtitkárságán** keresztül látja el. Legfontosabb szerepe a kormányzati döntéshozatal előkészítése, az ágazati irányítás, maga az ágazati jogalkotás, az ehhez kapcsolódó támogatások kialakítása (közösen a PM-el), illetve a központi hivatalok irányításával az egészségügyi szakterületek központi igazgatása. A **Pénzügyminisztérium** legfőbb tevékenysége az Egészségbiztosítási Alap megtervezése, illetve ennek felhasználásával kapcsolatos államháztartási feladatok ellátása.

Az **egészségügyért felelős államtitkár** ellátja az egészségügy ágazati irányítását, ennek keretén belül ellátja az egészségügyi képzéssel, szakképzéssel, szakirányú szakképzéssel és továbbképzéssel kapcsolatos szakmai feladatokat, meghatározza az egészségügyi szolgáltatások szakmai követelményrendszerét, támogatja és összehangolja az egészségügyi ágazat feladatkörét érintő tudományos kutatótevékenységet, irányítja az egészségügyi tevékenység ágazati irányításához és egységes működéséhez szükséges nyilvántartási és információs rendszert, irányítja az egészségügy területén működő országos intézeteket, meghatározza és összehangolja a gyógyszerek, gyógyászati segédeszközök előállításával, forgalmazásával és rendelésével kapcsolatos tevékenységeket.

A következő szervezeti szintet a **központi hivatalok** jelentik az egészségügy igazgatásának rendszerében. Ide tartozik az NNK, ÁEEK, NEAK.

Az **NNK - Nemzeti Népegészségügyi Központ** a miniszter irányítása alá tartozó, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv. Az NNK a hatáskörébe tartozó feladatokat az ország egész területére kiterjedő illetékességgel látja el. Az NNK ellátja az alapító okiratában, illetve jogszabályokban számára meghatározott feladatokat a közegészségügy-, a járványügy-, az egészségfejlesztés-, az egészségügyi igazgatás és koordináció- és a munkaegészségügy területén. Az NNK-t az országos tisztifőorvos vezeti. Az országos tisztifőorvos tevékenységét a helyettes országos tisztifőorvosok segítik, akiket a miniszter nevez ki és ment fel, az egyéb munkáltatói jogokat az országos tisztifőorvos gyakorolja.

Az **ÁEEK – Állami Egészségügyi Ellátó Központ** az egészségügyért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) irányítása alá tartozó, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv. Az ÁEEK-et főigazgató vezeti. Az ÁEEK feladatai különösen: gyakorolja az állam fenntartásába, illetve tulajdonába lévő egészségügyi intézmények, továbbá az országos gyógyintézetek és az Országos Vérellátó Szolgálat felett az egyes

fenntartói jogokat; a fekvőbeteg szakellátást nyújtó intézmények részére történő gyógyszer-, orvostechnikai eszköz és fertőtlenítőszer beszerzések központi beszerzőjeként jár el; a Kormány által meghatározott szakkérdésben szakértőként jár el; feladatai vannak az egészségügyi felsőfokú szakirányú szakképzésekkel és az egészségügyi dolgozók képzésével összefüggésben; részt vesz az egészségügyi ellátásokra vonatkozó minőségügyi standardok továbbfejlesztésében stb.

A **NEAK – Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő a miniszter irányítása alá tartozó, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv.** A NEAK-ot főigazgató vezeti. A főigazgató felett a munkáltatói jogokat a miniszter gyakorolja. A NEAK kezeli az Egészségbiztosítási Alapot, nyilvántartja az egészségbiztosítási ellátásra jogosultakat („TAJ- szám” alapján), ellátja a kötelező egészségbiztosítási finanszírozást, véleményezi a kötelező egészségbiztosítással kapcsolatos jogszabályok tervezetét, valamint javaslatot tesz e jogszabályok módosítására, új jogszabály megalkotására, és közreműködik az egészségbiztosítás nemzetközi és uniós folyamataiban, kapcsolataiban, mint közreműködő magyar hatóság.

Az eddig tárgyalt országos illetékességű, központi közigazgatási szervek után a területi és helyi szerveket áttekintése következik. A területi államigazgatási szervek között említést érdemelnek a **megyei és fővárosi kormányhivatalok, a járási hivatalok,** mindezek **népegészségügyi szakigazgatási szervei.** Feladatuk a területi népegészségügyi, közegészségügyi, járványügyi és egészségügyi hatósági feladatokat.

Szintén területi szinten működnek a **megyei és fővárosi kormányhivatalok és azok járási egészségbiztosítási szakigazgatási szervei,** melyek az NEAK szakmai irányítása alatt az egészségbiztosítás pénzügyi ellátásaival kapcsolatos területi hatósági feladatok végrehajtásáért felelnek. A feladatellátásban központi szinten az egészségbiztosítási pénztári feladatkörében eljáró **Magyar Államkincstár központi szerve** is tevékeny szerepet vállal.

A **települési önkormányzatok** feladata gondoskodni minden településen az egészségügyi alapellátásról, ezen belül a házi orvosi és a házi gyermekorvosi ellátásról, a fogorvosi alapellátásról, az alapellátáshoz kapcsolódó ügyeleti ellátásról, a védőnői ellátásról, az iskola-egészségügyi ellátásról. Ugyancsak a települési önkormányzatok képviselőtestületének feladata az egészségügyi alapellátások körzeteinek megállapítása, illetve a településtisztaság megteremtése és fenntartása. A helyi önkormányzatok biztosítják a tulajdonukban lévő és ellátást nyújtó egészségügyi intézmények működését.

Az egészségügy körébe tartozó feladatok ellátásában a fentiekén kívül részt vesznek a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek egészségügyi szolgálatai, valamint a

közlekedés egészségügyi szervezete is. Ezek az egészségügyi szolgálatok az egészségügy körébe tartozó feladataikat az állami egészségügyi szolgálattal szoros együttműködésben látják el.

Az állami és önkormányzati szerveken kívül jelentős az ún. „**nem közigazgatási szervek**” szerepe is. Ezen körben meg kell említenünk a szakmai testületeket, a közintézeteket, a szakmai kamarákat illetve a civil szervezetek körét.

A szakmai testületek között találjuk az **ETT (TUKEB) – Egészségügyi Tudományos Tanács Tudományos és Kutatásetikai Bizottsága**, mely szakhatósági feladatokat lát el az egészségügyi kutatások engedélyezésében. A **szakmai kollégium** - kamarák, egyetemek, szakmai társaságok 4 éves mandátumra felkért képviselőiből álló – a miniszter munkáját segítő szakmai tanácsadó testület.

Az ágazat igazgatásában résztvevő közintézetek köre már jóval szélesebb körű, több csoportot alkotnak.

Az elsőbe tartoznak az **országos gyógyintézetek** - pl. Országos Onkológiai Intézet, Országos Klinikai Idegtudományi Intézet – melyek szakmai információs, tudományos, képzési és továbbképzési központokként az ágazati szabályozásban vesznek részt véleményezési és javaslattételi jogosultsággal. Ezekkel megegyező szerepkörben működnek a magyarországi **klinikák** is, melyek az orvostudományi egyetemek gyógyintézetei.

A következő csoport az egyéb országos szolgáltatók köre. Itt kerül megemlítésre az **OMSZ – az Országos Mentő Szolgálat**, mely a mentés állami szervezete vagy az **OVSZ – az Országos Vérellátó Szolgálat** (a vérellátás állami szerve).

Kiemelkedő jelentőséggel bírnak a téma vonatkozásában a **szakmai kamarák** is: ami lényegében az egészségügyben dolgozók, kötelező tagságon alapuló köztestületei. Ezek között a legfontosabbak a **Magyar Orvosi Kamara**, a **Magyar Gyógyszerész Kamara** és a **Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamara**. Fő tevékenységük a szakmai érdekképviselés, az etikai szabályok gondozása és a kamarai tagok ellenőrzése is.

Az utolsó szereplői az egészségügy igazgatásának a **civil szervezetek**, melyek között megtaláljuk az ún. beteggyesületeket (pl. Nemzeti Betegfórum) és a szolgáltatók egyesületeit (pl. Magyar Kórhákszövetség). Ezek szervek jelentősége az ágazati szabályozás véleményezésében és javaslattételi jogában csúcsosodik ki. Az egyházak karitatív tevékenysége az utóbbi években jelentősen megnőtt, ezen túlmenően alapítványok is bekapcsolódtak az egészségügyi feladatok ellátásába. Ez a jelenség a feladat osztársadalmi jellegével hozható összefüggésbe.

Látható tehát, hogy meglehetősen sokszintű és kiterjedt ezen ágazat igazgatása, hiszen számos típusú és eltérő illetékességű szerv vesz benne részt. Az átláthatóság miatt ezeket táblázatos formában is összefoglaljuk szervezeti hierarchiában elfoglalt helyük szerint:

Az egészségügyi igazgatásban résztvevők szervek csoportosítása:

Az egészségügyi igazgatásban résztvevő közigazgatási szervek			
Szerv/ szervtípus		Szervezeti egység	A szerv feladatai
EMMI <i>Emberi Erőforrások Minisztériuma</i>		- Egészségügyért felelős Államtitkárság	- kormányzati döntés-előkészítés - ágazati jogalkotás - ágazati tervezés (programok, koncepciók, pl. országos szűrővizsgálati programok megtartása) - ágazati támogatások megtervezése - az egészségügyi szakterületek központi igazgatása a központi hivatalok irányításával
PM – Pénzügyminisztérium			- Egészségbiztosítási Alap tervezése, felhasználása és az ezekkel összefüggő államháztartási feladatok
Központi hivatalok	NNK <i>Nemzeti Népegészségügyi Központ</i>	- országos tiszti főorvos - helyettes országos tisztifőorvosok - NNK főosztályai	- egészségfejlesztési és népegészségügyi feladatok - közegészségügyi feladatok - járványügyi igazgatással kapcsolatos tevékenységek - egészségügyi szolgáltatókkal kapcsolatos hatósági feladatok - munkaegészségügyi feladatok
	ÁEEK <i>Állami Egészségügyi Ellátó Központ</i>		- egészségügyi, ágazati adatgyűjtés és feldolgozás - egészségügyi szakképzések szervezése, irányítása - egészségügyi beszerzések lebonyolítója - fenntartói jogok gyakorlása
	NEAK – Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő		- egészségbiztosítási alap kezelése - egészségbiztosításra jogosultak nyilvántartása (TAJ számok) - kötelező egészségbiztosítás finanszírozása - pénzbeli ellátások területi igazgatási feladatainak

			szakmai irányítása
Területi államigazgatási szervek	megyei/ fővárosi kormányhivatal népegészségügyi szakigazgatási szerve	járási szinteken: a járási hivatalok népegészségügyi szakigazgatási szerve	- az országos tisztii főorvos szakmai irányításával területi népegészségügyi feladatok; közegészségügyi, járványügyi és egészségügyi hatósági feladatok
	megyei/ fővárosi kormányhivatal egészségbiztosítási szakigazgatási szerve és MÁK központi szerve		- az egészségbiztosítás pénzübeli ellátásaival kapcsolatos területi hatósági feladatok ellátása az NEAK szakmai irányítása mellett
Települési önkormányzatok			- egészségügyi alapellátás biztosítása minden településen - település tisztaság biztosítása

Egyéb szervek, melyek részt vesznek az egészségügyi igazgatásban:

NEM KÖZIGAZGATÁSI SZERVEK KÖRE			
Szervtípus		Szerv	Feladat
Szakmai testület		ETT	- az egészségügyi kutatások engedélyezésében szakhatóságként jár el
		szakmai kollégiumok	- a miniszter szakmai tanácsadó testülete
Közintézet	országos gyógyintézetek	pl. Országos Klinikai Idegtudományi Intézet, Országos Onkológiai Intézet	- szakmai információs, (tovább) képzési és tudományos központok
	klinikák	orvostudományi egyetemek gyógyintézetei	- javaslattétel, véleményezés az ágazati jogszabályok megalkotása során
	egyéb országos szolgáltatók	OMSZ – Országos Mentő Szolgálat	- a beteg mentés/ szállítás állami szervezete
		OVSZ -	- állami vérellátás szervezete
Szakmai kamarák: olyan köztestületek, melyek az egészségügyben dolgozók kötelező tagságán alapulva működnek		Magyar Orvosi Kamara	- egészségügyi etikai szabályozása
		Magyar Gyógyszerész Kamara	- szakmai érdekképviseleti tevékenység
		Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamara	- belső ellenőrzés a kamarai tagok vonatkozásában

<i>Civil szervezetek</i>	beteggyesületek	- véleményezési és javaslattevési jog az ágazati szabályozás során
	szolgáltatók egyesületei, pl. Magyar Kórházszövetség	

9.2.2. Az egészségügy jogi szabályozása

Az egészségügyi ellátással kapcsolatos alapelveket magas szintű jogszabályok rögzítik. Legmagasabb szinten az Alaptörvény rendelkezik róla, melynek XX. cikke a „ testi és lelki egészséghez való jogról rendelkezik” és a korábbi alkotmányban foglaltakhoz képest kibővítéseket fogalmaz meg az állami feladatok körében, ahol megjelenik - a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezése, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatása, valamint a környezet védelmének biztosítása mellett – a genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosítása is.

Törvényi szintű - **1997. évi CLIV. tv.** (az egészségügyről szóló törvény, **Eütv**) - az egészségügy szabályozása is. Ebben az alapjogszabályban a betegek jogairól és kötelezettségeiről, a népegészségügyről, az egészségügyi ellátások rendszeréről, az egészségügyi szolgáltatások szakmai követelményeiről, az egészségügyi dolgozók jogairól és kötelezettségeiről, az állami szervek felelősségéről, az emberen végezhető orvostudományi kutatásokról, a pszichiátriai betegek gyógykezeléséről, a szerv- és szövetátültetéséről, a halottakkal kapcsolatos rendelkezésekről szóló fejezetek vannak. A törvények végrehajtásáról alacsonyabb szintű jogszabályok rendelkeznek. Ebben a körben kell még említeni a magzati élet védelméről szóló **1992. évi LXXIX.**, az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló **1997. évi XLVII.**, az egészségügyi közvetítői eljárásról szóló **2000. évi CXVI.** törvényt. A személyi feltételek meghatározására születettek az önálló orvosi tevékenységről szóló **2000. évi II.** és az egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéseiről szóló **2003. évi LXXXIV.** törvények.

Az egészségügyi igazgatásban külön törvények szólnak az egészségügyi ágazati hatóság feladat – és hatásköréről (pl. az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló **1991. évi XI.** törvény, az egészségügyi alapellátásról szóló **2015. évi CXXIII.** törvény) és az egészségügy igazgatásában közreműködő egyéb szervekről (pl. az Állami Egészségügyi Ellátó Központról szóló **27/2015. (II. 25.) Korm. rendelet**, a fővárosi és megyei kormányhivatal, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatal népegészségügyi

feladatai ellátásáról, továbbá az egészségügyi államigazgatási szerv kijelöléséről szóló 385/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet).

Külön ágazati törvények születtek a **társadalombiztosítás intézményeinek** szabályairól (a kötelező egészségbiztosítási ellátásról szóló 1997. évi LXXXIII. törvény – Ebtv., az egészségbiztosítási szervekről szóló 386/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet) és a **gyógyszerészeti kérdésekkel** kapcsolatos területen is (az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerekről és egyéb, a gyógyszerpiacot szabályozó törvények módosításáról szóló 2005. évi XCV. törvény, illetve a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászati segédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény).

A törvényi szintű szabályozáshoz kapcsolódnak az **Eütv.** által a kormánynak több, mint 30, az egészségügyért felelős miniszternek több, mint 80 tárgykörben felhatalmazást adó végrehajtási rendeletek körei, melyekben a meghozott rendeletek száma több százra tehető.

A terület **nemzetközi szabályozását** illetően elmondható, hogy számos nagy szervezet gyakorol óriási hatást a jogalkotókra (**ENSZ-WHO – Egészségügyi Világszervezete**) annak érdekében, hogy minél nagyobb mértékű védelem alakulhasson ki az államokban az egészség megőrzése céljából. Ezek céljából születtek többek között az **oviedói egyezmény**, az **Európai Szociális Charta** és a Magyarország által is aláírt kétoldalú egyezmények sorai.

Nemzetközi értelemben véve Magyarországra természetesen az **Európai Unió és azok intézményei** bírnak a legnagyobb hatással. Az Unió életében mérőföldkőnek számított az **Európai Unió Alapjogi Chartája**, mely már számos egészségügyi vonatkozású rendelkezést tartalmazott. A hatályos szabályozás alapját az Unióban az **alapszerződési rendelkezések adják** (EUMsz), melyek alapvető jellemzője a tagállamok és unió közötti hatáskörmegosztás az egészségügy terén, tehát releváns feladatokat ró a tagállamokra is a saját, intézményei által teljesíthető kötelezettségek mellett, hogy közösen ériék el egy egészségesebb világ megteremtését.

9.3. Az egészségügyi ellátásról és intézményhálózatról

A betegek jogait és kötelezettségeit az Eütv. II. fejezete tartalmazza. A részletes szabályozás ismertetése nélkül a betegek jogai a következők: az egészségügyi ellátáshoz való jog, az emberi méltósághoz való jog, a kapcsolattartás joga, az intézmény elhagyásának

joga, a tájékoztatáshoz való jog, az önrendelkezéshez való jog, az ellátás visszautasításának joga, az egészségügyi dokumentáció megismerésének joga, az orvosi titoktartáshoz való jog. A betegek jogainak védelmét a betegjogi képviselő látja el, aki segíti a betegeket a jogaik megismerésében és érvényesítésében.

Az Eütv. alapelveként rögzíti, hogy az **egészségi állapot javításának elsődleges eszköze az egészség fejlesztése, védelme és a betegségek megelőzése**. A megelőzés a kockázati tényezők azonosításán és értékelésén, az emberi szervezet ellenálló képességének fokozásán, a már kialakult betegség vagy kóros állapot egyensúlyban tartásán és a további romlás megakadályozásán alapul. Régóta ismert, hogy célszerűbb a betegséget megelőzni, vagy ha ez nem volt lehetséges, akkor a betegség korai stádiumában aktívan fellépni (Magyarországon közel kétszáz éve alkalmaztak először tömeges méretben védőoltást preventív jelleggel).

Alapelv továbbá az egészségügyi szolgáltatások igénybevétele során az **esélyegyenlőség elve**. Ez alatt azt értjük, hogy az egészségügyi ellátásnak minden állampolgár számára hozzáférhetőnek kell lennie, mind anyagi, mind pedig földrajzi értelemben. Az anyagi hozzáférhetőség 1992-ig tökéletesen megoldott volt, addig ugyanis állampolgári jogon volt mindenki jogosult az ellátásra. 1992-től a társadalombiztosítás finanszírozza a gyógyító - megelőző ellátást. Lényeges változás az ellátásra jogosultak számát illetően nem következett be. A földrajzi értelemben vett hozzáférhetőség azt jelenti, hogy az állampolgárok számára biztosítani kell azt, hogy lakóhelyükre tekintet nélkül az egészségügyi szolgáltatást igénybe vehessék.

A következő alapelv a **szükséglethez igazodás** elve. Ez alatt azt értjük, hogy az egészségügyi intézményrendszer szakmai ellátási szintekre tagolt felépítése és működése az eltérő jellegű és súlyosságú megbetegedésben szenvedők egészségi állapota által meghatározott szükséglethez igazodik és tudományos tényekre alapozott eljárásokon alapul. A beteg lakóhelyén illetve annak közelében biztosítani kell, hogy választása alapján igénybe vehető, hosszú távú, személyes kapcsolaton alapuló, nemétől, korától és betegsége természetétől függetlenül folyamatosan egészségügyi ellátásban részesüljön. Az alapellátást általában a háziorvosi és a házi gyermekorvosi szolgálat látja el.

A **háziorvosi szolgálat** célja az elsődleges, személyes és folyamatos ellátás nyújtása, az egészségi állapot megőrzése, a betegségek megelőzése és gyógyítása. A háziorvos feladata: tanácsadás az egészségesek számára, a betegek vizsgálata, gyógykezelése, szükség esetén másik egészségügyi intézménybe történő beutalása, közegészségügyi feladatok ellátása.

Az **általános járóbeteg-szakellátás** a beteg folyamatos ellátását, gondozását végző orvos beutalása vagy a beteg jelentkezése alapján, szakorvos által végzett egyszeri vagy alkalmoszerű egészségügyi ellátás, ide értve a fekvőbeteg-ellátást nem igénylő krónikus betegség esetén a folyamatos szakorvosi gondozást is. Ezt elsősorban a rendelőintézetek és a kórházak egyes részlegei végzik. Ezekben az intézményekben olyan vizsgálatok elvégzésére illetve olyan gondozás és ellátás nyújtására kerül sor, amelyekre az alapellátás során nincs lehetőség.

Az **általános fekvőbeteg-szakellátás** a betegnek a lakóhelye közelében, fekvőbeteg gyógyintézeti keretek között végzett egészségügyi ellátása. Ez az ellátás lehet folyamatos benntartózkodás mellett végzett diagnosztikai, gyógykezelési, rehabilitációs vagy ápolási célú fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátás, vagy olyan egyszeri, illetőleg kúraszerű beavatkozás, amelyet követően meghatározott idejű megfigyelés szükséges. Az ellátási formákhoz kapcsolódóan szólnunk kell a **mentésről és a betegszállításról** is. A mentés feladatait az ország egész területére kiterjedően az Országos Mentőszolgálat (OMSZ), valamint más, mentésre feljogosított (elsősorban karitatív alapon szerveződött) szervezetek látják el az Országos Mentőszolgálat koordinálása mellett. A mentés igénybevételéhez való jog hazánk területén állampolgárságra, vagy egészségbiztosítási jogviszony fennállására tekintet nélkül mindenkit megillet. Az Országos Mentőszolgálat központi szervezeti egysége a Főigazgatóság, területi szervezeti egységei a regionális mentőszervezetek. A regionális mentőszervezetek irányítása alatt az operatív mentőmunkát végző szervezeti egységek, a mentőállomások állnak.

9.4. Hatósági intézkedések, közegészségügy, egészségbiztosítás

Az előzőekben ismertetett egészségügyi ellátások igénybevétele főszabályként az arra rászorultak szabad elhatározásán alapul, továbbá az orvos és a beteg közötti jogviszony is alapvetően polgári jogi jellegű, mégis a betegségek egy részénél, mindenekelőtt azok fertőző jellege illetve különös társadalmi veszélyessége miatt, a kellő garanciát jelentő hatósági eszközök igénybevételére van szükség. Az egészségügyi hatóság a fertőző megbetegedések, a járványok megelőzése és leküzdése, valamint az emberi szervezet fertőző betegségekkel szembeni ellenálló-képességének fokozása érdekében az egyének személyes szabadsághoz való jogait korlátozhatja, a szervezeteket pedig intézkedések tülésére illetve megtételére

kötelezheti. Járványügyi intézkedés foganatosítása esetében a beteg beleegyezésére sincs szükség, ilyenkor a beteget csak a tájékoztatáshoz való jog illeti meg.

A **védőoltásokra** vonatkozó szabályok körében a kötelezés elsősorban a megjelenésre és az oltás tűrésére vonatkozik. A kötelező védőoltás alól mentesülésnek csak abban az esetben van helye, ha az érintett személy egészségi állapotát vagy meglévő betegségét a védőoltás károsan befolyásolná.

A **járványügyi érdekből** végzett szűrővizsgálatok körében a kötelezés a megjelenésre vonatkozhat. Mind a szűrővizsgálatra, mind pedig a védőoltásra érvényes az, hogy a megjelenés elmulasztása esetén lehetőség van az intézkedés határozattal történő elrendelésére.

Az e körben hozott határozat - az esetleges jogorvoslatra tekintet nélkül – azonnal végrehajtható. A közegészségügyi és a járványügyi feladatok nem korlátozódnak egy – egy közigazgatási egység területére, hanem jellegüknél fogva egyszerre több önkormányzat területét is érinthetik. A közegészségüggyel és a járványüggyel kapcsolatos feladatok ellátása indokoltá tette egy, az önkormányzatoktól függetlenül működő intézmény felállítását.

A szervezett **társadalombiztosítás** kialakulásáról a XIX. századtól beszélhetünk. Magyarországon az első – keret jellegű – jogszabály 1891-ben született meg. A kezdeti stádiumban viszonylag nagy volt a szervezeti széttagoltság és erősek voltak az önkormányzati vonások is, ezért évtizedeken át nagy nehézséget okozott a társadalombiztosítási szervek felügyeletének, majd később irányításának, az államigazgatás szervezeti rendszerébe történő integrálása. A második világháborút követően a társadalombiztosítás szervezetrendszere is erősen centralizálttá vált. A kezdeti évtizedek szakszervezeti irányítása után, 1984-ben a társadalombiztosítás közvetlen állami irányítás alá került. 1991-ben – az időközben végbement politikai változások hatására – a társadalombiztosítás önkormányzati igazgatás alá került, majd hamarosan megtörtént a Társadalombiztosítás Alap megosztása Nyugdíjbiztosítási Alapra és Egészségbiztosítási Alapra. Az önkormányzati alapon történő működtetés kedvezőtlen tapasztalatai, továbbá az Alkotmánybíróság határozata (a 6/1998. /V.8/ AB határozat megállapította, hogy a társadalombiztosítási alapok nem rendelkeznek a közhatalmi feladataik ellátásához szükséges alkotmányos legitimációval, továbbá megállapította azt is, hogy az államnak nincs alkotmányos kötelezettsége a társadalombiztosítás önkormányzati keretek között történő működtetésére) vezetett arra, hogy az Országgyűlés az 1998. évi XXXIX. tv.-ben az egészségbiztosítás igazgatási szervezetének a Kormány általi irányítását, továbbá az

elkülönített állami pénzalapok Kormány általi felügyeletét rendelte el. Az Egészségbiztosítási Alap kezelését a központi hivatalként működő NEAK végzi, amely az egészségügyért felelős miniszter irányítása alatt áll. Az egészségbiztosítás törvényes, zavartalan és magas színvonalú működésének biztosítása érdekében az Egészségbiztosítási Alap felügyeletét a Kormány látja el.

10. AZ OKTATÁS IGAZGATÁSA

Fő témakörök:

- 10.1. Általános kérdések
 - 10.2. A közoktatás - köznevelés igazgatása
 - 10.3. A felsőoktatás igazgatása
-

10.1. Általános kérdések

10.1.1. Az oktatásigazgatás fejlődésének történeti áttekintése

Az oktatás igazgatásáról akkortól beszélhetünk, amikortól az állam közhatalmi eszközök igénybevételével beavatkozott az oktatással kapcsolatos kérdésekbe. Az oktatás terén ez állami beavatkozás már rendkívül régen megjelent, de ezt a beavatkozást korántsem tekinthetjük a mai értelemben vett oktatásigazgatásnak. Az i.e. II. évezredben **Kínában** már szervezett tanintézetek voltak és az i.e. XII. századtól kezdődően már az egész birodalomra kiterjedő tanügyi- és vizsgarendszert építettek ki.

Az oktatás és nevelés terén **Rómában** kezdetben a családnak volt meghatározó a szerepe, emellett jelentkezett a "ludus", a kis iskola, ahol olvasást, írást, számolást tanítottak. A Kr.e. I. században alakult ki három egymásra épülő tanulmányi és iskolai fokozat: az elemi, a grammatikai és a retorikai iskola. A **középkor** oktatása fölött a meghatározó szerep az egyházé volt, de ismerünk olyan állami intézkedéseket is, amelyek pontosan meghatározott iskolaszervezet felállítását rendelték el.

Európa nyugati felén az egyházaknak az iskolákkal és a neveléssel kapcsolatos meghatározó befolyása a keresztes háborúk után kezdett némileg csökkenni. Ezeknek a háborúknak az iparra és a kereskedelemre gyakorolt fellendítő hatása következtében a polgárság meggazdagodott, a tanulni és művelődni vágyó gyermekeik befogadására az egyházi iskolák már nem voltak képesek. Ez a szükséglet eredményezte azt, hogy a XIII. századtól kezdve már **világi személyek** is alapíthattak és tarthattak fenn iskolákat. A XV. századra már minden jelentősebb nyugat-európai városban volt ilyen iskola. Az oktatók kezdetben még valamelyik egyházi rendhez tartoztak, de később már a céhekhez hasonlóan szervezkedtek. A városokban működő iskolák fontos előhírnökei voltak az újkori közoktatásnak.

A magyarországi fejlődés nem vált el élesen a nyugat-európaiktól. **Szent István** fontos szerepet szánt az egyháznak az általa létrehozott új társadalmi és államrendben. Az egyházi szervezet létrehozása szükségképpen igényelte iskolaszervezet létrehozását, mivel a feudális államszervezet működtetéséhez elengedhetetlenül szükséges megfelelő számú szakember iránti igényt csak iskolák tudták kielégíteni. A XI. századtól kezdve már kolostori, székesegyházi és káptalani iskolák voltak, ezekben szerzetesek tanítottak.

A **XVII. századig** a köznevelés alapvetően az egyház érdekeit szolgálta, bár az egyházi iskolák mellett – elsősorban a városokban – a kézművesek céh-iskolákat, a kereskedők pedig testületi iskolákat hoztak létre elsősorban a saját gyermekeik nevelésére. 1526-tól a török hódítás nagymértékben hátráltatta az iskolák fejlődését. Az egyház befolyása az oktatásban továbbra is meghatározó volt.

Az **első állami törekvések** a közneveléssel kapcsolatos tevékenységek egységbe foglalására a XVIII. századtól jelentkeznek. Az **1715. évi LXXIV. és az 1723. évi LXX. törvénycikkek** állapítják meg az uralkodónak az összes alapítványok és iskolák fölötti felügyeleti jogát, a Suprema Inspectiót.

A következő jelentős lépés **Mária Terézia** nevéhez fűződik. Egy, az oktatásügygel kapcsolatban a részére készített hivatalos előterjesztés szélére saját kezűleg írta le az emlékezetes sorokat: "...ist und bleibt ein politikum..." azaz a tanügyet mindenképpen politikai kérdésnek kell tekinteni. Ennek a gondolatnak a jegyében került sor annak a közoktatás egészét érintő intézkedéssorozatnak a meghozatalára, amelyet az iskolák statisztikai felmérése nyitott meg. A statisztikai felmérés, majd gondos előkészületi munka után került sor 1777-ben az egységes közoktatásügyi szervezet kidolgozására. A **Ratio Educationis** a közoktatást első ízben teszi teljes egészében állami ügyvé, és a falusi iskolától az egyetemekig az oktatás minden területére vonatkozóan a főfelügyeletet a koronának tartotta fenn. A Ratio Educationis az ország területét 10 kerületre osztotta föl és ezek élére főigazgatókat rendelt ki.

A XIX. században az alapfokú oktatás és a népoktatás a társadalmi- gazdasági fejlődés létfeltételévé vált. 1848-ban került sor az egységes nemzeti tanrendszer és a világi iskolázás alapelveinek a kidolgozására. 1867-től – a fejlődés igényeinek megfelelően – került sor a közoktatási intézmények széles körben történő létrehozására. **1868-ban** született meg a **kötelező állami felügyelet alatt álló népoktatásról** szóló törvény. A deklarált állami felügyelet ellenére azonban a népoktatási hálózat jelentős része egyházi kézen maradt.

Az egyházak anyagi erőforrásainak csökkenése mellett a helyi és a megyei érdekek érvényesítési lehetőségének a beszűkülése is hozzájárult ahhoz, hogy megszülethetett **1935-**

ben az ún. tanügyigazgatási törvény. A tanfelügyelőségek ekkor jöttek létre új szervezetekként és a tankerületi főigazgatóságok irányítása alatt működtek.

1945-től a politikai változásoknak megfelelően alakult az oktatás sorsa is. Az iskolákat 1948-ban államosították, a közoktatást jelentősen átszervezték, ugyanakkor hálózatát bővítették.

10.2. A közoktatás - köznevelés igazgatása

10.2.1. Általános kérdések

Az oktatás fogalmát szűkebb és tágabb értelemben definiálhatjuk. A **szűkebb fogalomhoz** azt a tevékenységet soroljuk, ami kifejezetten oktatási célokra létrehozott intézményekben folyik, míg a **tágabb értelemben** vett oktatás alatt a továbbképzést, a tanfolyami képzést és általában az iskolán kívüli oktatási formákat értjük. A szűkebb értelemben vett oktatást és nevelést szokás közoktatásnak is nevezni. 2012. szeptember 1-étől a hazai szabályozás a korábban bevett közoktatás fogalmát köznevelésre módosította, utalva ezzel az alapfokú és középfokú oktatási intézmények kettős funkciójára, nevezetesen a nevelésre és oktatásra. A köznevelés fogalom használatának a lényege a súlypont eltolódása a köznevelés intézményrendszerébe a tantárgyi, diszciplináris ismeretek és területek felől az átfogó és személyre szabott nevelés-oktatás felé. Fontos továbbá azt is leszögezni, hogy a köznevelés egy napjainkban is folyamatosan változó közigazgatási ágazat.

Az oktatás szerepének tisztázásához elengedhetetlen az Alaptörvény rendelkezéseinek vizsgálata. Az **Alaptörvény XI. cikk** (1) bekezdése rögzíti, hogy minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. A (2) bekezdés azon eszközök körét határozza meg, melyek segítségével az állam a művelődéshez való jogot biztosítja. A köznevelés szempontjából releváns alaptörvényi rendelkezés a következő: **Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú,....oktatással biztosítja.** Az oktatáshoz való joghoz közvetlenül kapcsolódik az **Alaptörvény X. cikk** (1) bekezdése, mely szerint Magyarország biztosítja - a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében - a **tanulás**, valamint törvényben meghatározott keretek között a **tanítás szabadságát**. A tanulás szabadsága magában foglalja az intézmény-, a szolgáltatások- (pl.: tantárgyak), és a tanulás módjának megválasztásához való jogot. A tanítás szabadsága pedig

az ismeretek szabad továbbadásának a jogát jelenti. Az **Alaptörvény XVI. cikk (3)** bekezdése alapján a szülők kötelesek gondoskodni kiskorú gyermekük taníttatásáról.

A közneveléssel kapcsolatos állami kötelezettségvállalás valamennyi államban törvényi szinten jelenik meg. Magyarországon egységes és integrált köznevelési rendszer van, ami azt jelenti, hogy az állam biztosítja, hogy a köznevelési intézmények kellő számban rendelkezésre álljanak és hozzáférhetőek legyenek. A **köznevelésről a 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nkt.)** rendelkezik.

10.2.2. A köznevelés alapelvei, a tankötelezettség

A **köznevelés alapelveit** az Nkt. az általános rendelkezések között sorolja föl, melyek közül a legfontosabbak az alábbiak:

- A köznevelés intézményeiben mindenki **nevelésben és oktatásban** részesülhet.
- A köznevelés rendszerének **működtetése az állam** feladata.
- A köznevelés **igénybevétele ingyenes és kötelező**, melynek biztosításáról az állam az állami, a helyi önkormányzati és az állami feladatellátásban részt vevő más fenntartású intézményi feladatellátás keretében gondoskodik.
- Az állam és a helyi önkormányzat a nevelés és az oktatás terén vállalt feladatainak gyakorlása során köteles tiszteletben tartani a szülőknek azt a jogát, hogy vallási és világnézeti meggyőződésüknek megfelelő oktatásban és nevelésben részesülhessenek gyermekeik.
- Az állami és a helyi önkormányzati nevelési-oktatási intézmény **nem lehet elkötelezett egyetlen vallás vagy világnézet mellett** sem. Az iskola pedagógiai programjában biztosítani kell az ismeretek, a vallási, illetve világnézeti információk tárgyilagos és többoldalú közvetítését. Továbbá lehetővé kell tenni, hogy a gyermek fakultatív hitoktatásban, illetve hit- és erkölcsoktatásban vehessen részt.
- A köznevelésben **tilos a hátrányos megkülönböztetés** bármilyen okból, így különösen a gyermek, vagy hozzátartozói színe, neme, vallása, nemzeti, etnikai hovatartozása, politikai vagy más véleménye, nemzetiségi, etnikai vagy társadalmi származása, vagyoni és jövedelmi helyzete, kora, cselekvőképességének korlátozottsága, vagy egyéb helyzete miatt.
- Az **oktatás és nevelés nyelve a magyar**, illetve a nemzeti és etnikai kisebbségek nyelve. A nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozó gyermekek anyanyelvükön, illetőleg anyanyelvükön és magyarul, vagy magyar nyelven részesülhetnek oktatásban,

illetve nevelésben. A nevelés, oktatás - részben vagy egészben - más nyelven is folyhat.

- A köznevelés kiemelt feladata az iskolát megelőző kisgyermekkorú fejlesztés, továbbá a sajátos nevelési igényű és a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók speciális igényeinek figyelembevétele, egyéni képességeikhez igazodó, legeredményesebb fejlődésük elősegítése, a minél teljesebb társadalmi beilleszkedés lehetőségeinek megteremtése

Az alapelvek jelentősége, hogy a jogalkalmazónak **folyamatosan tekintettel kell lennie ezekre az egyedi döntések meghozatalakor.**

Az Nkt. általános **tankötelezettséget** ír elő, amikor rögzíti, hogy Magyarországon minden gyermek tanköteles.

A gyermek abban az évben, amelyben **a hatodik életévét** augusztus 31. napjáig **betölti** tankötelesség válik. A szülő (szülői kérelem hiányában a gyámhatóság) kérelmére a felmentést engedélyező szerv (Oktatási Hivatal) döntése alapján a gyermek további egy nevelési évig óvodai nevelésben vehet részt. A kérelem az iskolakezdés évének január 18-áig nyújtható be a felmentést engedélyező szervhez. A kérelem elbírálásának határideje 50 nap és a kérelemhez csatolhatóak a gyermek fejlettségét alátámasztó óvodai dokumentumokat is. Ha a szakértői bizottság a szülői kérelem benyújtására nyitva álló határidő előtt a gyermek további egy nevelési évig óvodai nevelésben történő részvételét javasolja, a szülői kérelem benyújtására nincs szükség. Ha a gyermek az iskolába lépéshez szükséges fejlettséget korábban eléri, a felmentést engedélyező szerv a szülő kérelmére szakértői bizottság véleménye alapján engedélyezheti, hogy a gyermek hatéves kor kora előtt megkezdje tankötelezettségének teljesítését.

A tankötelezettség teljesítése a tanév első tanítási napján kezdődik. A tankötelezettség annak a tanévnek a végéig tart, amelyben a tanuló **tizenhatodik életévét betölti**. A tankötelezettség iskolába járással teljesíthető. Ha a tanuló egyéni adottsága, sajátos helyzete indokolja, és a tanuló fejlődése, tanulmányainak eredményes folytatása és befejezése szempontjából előnyös, a tankötelezettség teljesítése céljából határozott időre egyéni munkarend kérelmezhető.

10.2.3. A köznevelés rendszere

A jelenleg hatályos jogszabályi rendelkezések szerint a köznevelési rendszer köznevelési alapfeladatot ellátó intézményei az alábbiak: óvoda, általános iskola, gimnázium, szakgimnázium, szakiskola, készségfejlesztő iskola, alapfokú művészeti iskola,

kiegészítő nemzetiségi nyelvoktató iskola, gyógypedagógiai konduktív pedagógiai nevelési-oktatási intézmény, kollégium, pedagógiai szakszolgálati intézmény, pedagógiai-szakmai szolgáltatást nyújtó intézmény és kiegészítő nemzetiségi óvoda.

Az oktatásért felelős miniszter a felsoroltakon túl más közoktatási intézményt alapíthat, illetve alapítását engedélyezheti, ha az megfelel a törvény előírásainak.

Az óvoda a gyermek hároméves korától a tankötelezettség kezdetéig nevelő intézmény, amely a gyermeket a nevelés-oktatásra készíti fel. Az óvodai nevelés a gyermek neveléséhez szükséges, a teljes óvodai életet magában foglaló foglalkozások keretében folyik. A gyermek abban az évben, amelynek augusztus 31. napjáig a harmadik életévét betölti, a nevelési év kezdő napjától **legalább napi négy órában** óvodai foglalkozáson vesz részt. A szülő tárgyév április 15. napjáig benyújtott kérelme alapján a gyermek jogos érdekét szem előtt tartva, annak az évnek az augusztus 31. napjáig, amelyben a gyermek a negyedik életévét betölti, különös méltánylást érdemlő esetben, újabb kérelem alapján annak az évnek az augusztus 31. napjáig, amelyben a gyermek az ötödik életévét betölti az Oktatási Hivatal felmentheti az óvodai foglalkozáson való részvétel alól, ha a gyermek családi körülményei, sajátos helyzete indokolja.

Az általános iskolai oktatás keretében a tanulók rendszeres nevelés-oktatása, az érettségi vizsgára és a művészeti alapvizsgára történő felkészítése az iskola feladata. A tanulók érettségi vizsgára történő felkészítése kötelező tanórai foglalkozások keretében történik. Az érettségi vizsgára történő felkészülést az iskola a választható tanórai foglalkozások keretében is segíti.

Az általános iskolának nyolc évfolyama van. A nyolcadik évfolyam sikeres elvégzéséről kiállított bizonyítvány alapfokú iskolai végzettséget tanúsít. Az általános iskola a tanulót az érdeklődésének, képességének és tehetségének megfelelően felkészíti a középfokú iskolai továbbtanulásra.

A gimnázium olyan oktatási intézmény, ahol általános műveltséget megalapozó, valamint érettségi vizsgára és felsőfokú iskolai tanulmányok megkezdésére felkészítő nevelés-oktatás folyik. A gimnázium négy, hat vagy nyolc - nyelvi előkészítő évfolyam esetében öt, hét vagy kilenc - évfolyammal működő nevelési-oktatási intézmény. A négy évfolyamos gimnáziumban a nevelés és oktatás a kilencedik évfolyamon kezdődik, és a tizenkettedik évfolyamon fejeződik be. A gimnázium akkor működhet hat vagy nyolc évfolyammal, ha az ott folyó oktatás külön jogszabályban meghatározott emelt szintű követelményeknek megfelel. A nevelés és oktatás a hat évfolyamos gimnáziumban a

hetedik, a nyolc évfolyamos gimnáziumban az ötödik évfolyamon kezdődik, és a tizenkettedik évfolyamon fejeződik be.

A **szakgimnázium** öt évfolyammal működő, művészeti, pedagógiai, illetve közművelődési képzést folytató nevelési-oktatási intézmény, amiből négy évfolyamon közismereti oktatás és a szakképzési törvény (a továbbiakban: Szkt.) szerinti szakmai képzés, az ötödik évfolyamon kizárólag az Szkt. szerinti szakmai képzés folyik. A programkövetelmény alapján készített kerettanterv további egy évfolyamot határozhat meg. A szakgimnázium érettségi végzettség és az Szkt. szerinti szakképesítés megszerzésére, szakirányú felsőfokú iskolai továbbtanulásra, valamint szakirányú munkába állásra készít fel. A szakgimnáziumban olyan öt évfolyammal működő nevelés-oktatás is folyhat, három, az Szkt. szerinti szakképesítés megszerzéséhez szükséges közismereti oktatást és az Szkt. szerinti szakmai képzést magában foglaló, szakképesítésre felkészítő évfolyam, és további kettő, érettségi vizsgára felkészítő évfolyam. Az Szkt. szerinti szakképesítést szerzett tanuló dönt arról, hogy továbbtanul-e az érettségi vizsgára felkészítő két évfolyamon.

A sajátos nevelési igényű tanulók középfokú iskolai nevelése-oktatása céljából a **szakiskola** a többi tanulóval sajátos nevelési igénye miatt együtt haladni nem tudó tanulók felkészítését végzi. A szakiskolában a sajátos nevelési igény jellegéhez igazodó közismereti és az Szkt. szerinti szakmai oktatás, illetve szakképesítésre felkészítő szakmai képzés folyik. A szakiskolában az Szkt. szerinti szakmai oktatás a szakmajegyzékben meghatározott szakmák körében - a sajátos nevelési igény típusától függően - a képzési és kimeneti követelmények vagy a képzési és kimeneti követelmények alapján készített speciális kerettanterve szerint vagy az Szkt. szerinti szakmai képzés a programkövetelmény alapján készített speciális kerettanterv szerint folyhat. A szakiskolában az évfolyamok száma a szakmajegyzékben vagy a képzési és kimeneti követelmények, illetve a programkövetelmény alapján készített speciális kerettantervben meghatározott. A tanuló a szakmai oktatásban, vagy szakképesítésre felkészítő szakmai képzésben a szakiskolában vagy az Szkt. szerinti szakképzési munkaszerződéssel az Szkt. szerinti duális képzőhelyen vehet részt.

A **készségfejlesztő iskola** a közép súlyos értelmi fogyatékos tanulók részére biztosítja az életkezdéshez való felkészülést, a munkába állást lehetővé tevő egyszerű betanulást igénylő munkafolyamatok elsajátítását, továbbá a szakképzésben, szakiskolai képzésben részt venni nem tudó enyhe értelmi fogyatékos tanulók számára nyújt a munkába álláshoz és az életkezdéshez szükséges ismereteket. A készségfejlesztő iskolának négy évfolyama van, amelyből kettő közismereti képzést folytató évfolyam és kettő az életkezdéshez való

felkészülést, a munkába állást lehetővé tevő egyszerű betanulást igénylő munkafolyamatok elsajátítását célzó gyakorlati jellegű évfolyam.

Az **alapfokú művészeti iskola** feladata, hogy kibontakoztassa a művészi képességeket, fejlessze a művészi tehetségeket, igény esetén felkészítsen szakirányú továbbtanulásra. Az alapfokú művészeti iskolának legalább hat és legfeljebb tizenkettő évfolyama van, amelynek keretei között az oktatás előképző, alapfokú és továbbképző évfolyamokon, zeneművészet, képző- és iparművészet, báb- és színművészet, táncművészet és cirkuszművészet ágakban folyhat.

A **gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai nevelési-oktatási intézmény** a kizárólag sajátos nevelési igényű gyermekeket, tanulókat ellátó nevelési-oktatási intézmény, amely a szakértői bizottság véleménye alapján vehető igénybe. Ha a sajátos nevelési igényű gyermek súlyos és halmozottan fogyatékos, attól az évtől kezdődően, hogy tankötelessé válik, fejlesztő nevelés-oktatásban vesz részt. A fejlesztő nevelés-oktatást a gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai nevelési-oktatási intézmény látja el egyéni vagy csoportos formában: saját intézményében külön erre a célra létrehozott csoportban, otthoni ellátás keretében vagy abban az intézményben, amely a gyermek ápolását, gondozását ellátja.

A **kiegészítő nemzetiségi nyelvoktató iskola** a nemzetiségek jogairól szóló törvényben meghatározott feltételek szerint hozható létre az alapfokú és a középfokú oktatás szakaszának követelményeihez kapcsolódóan a nemzetiségi nyelv és a nemzetiségi népismeret oktatása céljából.

A **kiegészítő nemzetiségi óvoda** a nemzetiségek jogairól szóló törvényben meghatározott feltételek szerint hozható létre az óvodai nevelés alapprogramjában foglaltak figyelembevételével a nemzetiségi nyelv és kultúra ápolásának céljából.

A **kollégium** feladata az iskolai tanulmányok folytatásához szükséges feltételek megteremtése azok számára, akiknek a tanuláshoz a lakóhelyükön nincs lehetőség, a szülők nem tudják a feltételeket biztosítani vagy a tanuló testi-lelki egészségét veszélyeztető, tanulását akadályozó otthoni körülmények miatt.

A szülő és a pedagógus nevelő munkáját, valamint a nevelési-oktatási intézmény feladatainak ellátását **pedagógiai szakszolgálat** segíti. Pedagógiai szakszolgálat például: a gyógypedagógiai tanácsadás, a logopédiai ellátás, a továbbtanulási, pályaválasztási tanácsadás, a gyógytestnevelés vagy az iskolapszichológiai, óvodapszichológiai ellátás.

A nevelési-oktatási intézmények, pedagógiai szakszolgálati intézmények és fenntartóik, valamint a pedagógusok munkáját, továbbá a tanulói érdekvédelemmel összefüggő tevékenységet **pedagógiai-szakmai szolgáltatások** segítik. Pedagógiai szakmai

szolgáltatások különösen a pedagógiai értékelés, a szaktanácsadás, tantárgygondozás, a tanügy-igazgatási szolgáltatás vagy a tanulmányi, sport- és tehetséggondozó versenyek szervezése, összehangolása.

10.2.4. A köznevelési rendszer intézményeinek működtetése

Az állam köteles gondoskodni - az óvodai nevelés, a nemzetiséghez tartozók óvodai nevelése, a többi gyermekkel együtt nevelhető, sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelése kivételével - a köznevelési alapfeladatok ellátásáról. A köznevelési feladatokat az állam intézmény alapításával és fenntartásával, továbbá az egyházi köznevelési intézmény a nemzetiségi önkormányzat fenntartásában álló vagy a magán köznevelési intézmény fenntartójával kötött köznevelési szerződés útján látja el. Az óvodai nevelésről, a nemzetiséghez tartozók óvodai neveléséről, a többi gyermekkel, tanulóval együtt nevelhető, oktatható sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai neveléséről a települési önkormányzat vagy társulása intézmény alapítása és fenntartása, vagy köznevelési szerződés révén gondoskodik.

A köznevelési intézmények valamennyi típusáról megállapítható, hogy a köznevelési törvényben meghatározott köznevelési alapfeladatok ellátására létesített intézmény. A köznevelési intézmény jogi személy. A köznevelési intézmény alapítását az **alapító okirat** aláírását követően nyilvántartásba vétel céljából **be kell jelenteni**. A bejelentést köznevelési szerv esetén a kincstárnál (Magyar Államkincstár), a tankerületi központ, a Magyarországon nyilvántartásba vett vagyonkezelő alapítvány fenntartásában működő felsőoktatási intézmény által fenntartott és az állami felsőoktatási intézmény által fenntartott intézmény esetében az Oktatási Hivatalnál, más esetben a köznevelési intézmény székhelye szerint illetékes fővárosi és megyei kormányhivatalnál kell teljesíteni. A köznevelési intézmény a **nyilvántartásba való bejegyzéssel, a bejegyzés napján jön létre**, és a nyilvántartásból való törléssel – a törlés napján – szűnik meg. A köznevelési intézménynek rendelkeznie kell a feladatai ellátásához szükséges feltételekkel (állandó saját székhellyel, a feladatellátáshoz szükséges helyiségekkel, állandó saját alkalmazotti létszámmal, a jogszabályban meghatározott eszközökkel, dokumentumokkal, szabályzatokkal és önálló költségvetéssel rendelkező intézmény esetében a működéséhez szükséges pénzeszközökkel). A köznevelési intézmény az alapító, illetőleg a fenntartó szerv által biztosított pénzeszköz, valamint egyéb bevételei alapján gondoskodik feladatainak ellátásáról.

A köznevelési intézmény működésére, belső és külső kapcsolataira vonatkozó rendelkezéseket a **szervezeti és működési szabályzat** határozza meg. A **házirend** a gyermeki jogok és kötelességek, a tanulói jogok gyakorlásának és - a tanulmányi kötelezettségek teljesítésén kívül - a kötelezettségek végrehajtásának és az intézmények által elvárt viselkedési szabályok betartásának módját állapítja meg. A köznevelési intézmény szervezeti és működési szabályzatát és házirendjét a nevelési-oktatási intézményben a nevelőtestület, más köznevelési intézményben a szak-alkalmazotti értekezlet fogadja el. A szervezeti és működési szabályzat és a házirend azon rendelkezéseinek érvénybelépéséhez, amelyekből a fenntartóra többletkötelezettség hárul, a fenntartó egyetértése szükséges. A szervezeti és működési szabályzat és a házirend nyilvános.

A nevelő és oktató munka az óvodában, az iskolában, a kollégiumban **pedagógiai program** szerint folyik. A pedagógiai programot a nevelőtestület fogadja el és az intézményvezető hagyja jóvá. A pedagógiai program azon rendelkezéseinek érvénybelépéséhez, amelyekből a fenntartóra többletkötelezettség hárul, a fenntartó egyetértése szükséges. A pedagógiai programot nyilvánosságra kell hozni.

10.2.5. A köznevelés szervezése és irányítása

A) A Kormány és az oktatásért felelős miniszter feladatai

A Kormány rendeletben szabályozza az óvodai nevelés országos alapprogramját, a nemzeti alaptanterv kiadását, az érettségi vizsga tekintetében az érettségi vizsga megszervezésének és lebonyolításának részletes szabályait, az érettségi vizsga általános követelményeit és az érettségi vizsgán részt vevő pedagógusok díjazását és az érettségi vizsgán való részvétellel összefüggő vizsgadíj megállapításának elveit, a pedagógusok előmeneteli rendszerét, a diákigazolvány kiadásával és használatával kapcsolatos kérdéseket.

Az **oktatásért felelős miniszter** (emberi erőforrások minisztere) ágazati irányító hatásköre kiterjed e törvény hatálya alá tartozó valamennyi feladatra, függetlenül attól, hogy a tevékenységet milyen intézményben, szervezetben látják el, vagy ki az intézmény fenntartója. Az emberi erőforrások minisztere a **köznevelés ágazati irányítása** keretében:

- a.) dönt az állami felsőoktatási intézmény által fenntartott köznevelési intézmény létesítéséről, átszervezéséről, megszüntetéséről, alapfeladatának módosításáról,

- b.)jóváhagyja az iskolák által használt bizonyítványnyomtatványokat és a kiállításuk alapjául szolgáló nyomtatványokat, engedélyezi előállításukat és forgalomba hozatalukat,
- c.)ellenőrzi a tankönyvkiadást és tankönyvforgalmazást, szabályozza a tankönyvekkel kapcsolatos támogatások rendszerét,
- d.)gondoskodik a nevelési-oktatási intézményekben folyó pedagógiai munka értékeléséről az oktatási hivatal közreműködésével,
- e.)működteti a köznevelés információs rendszerét.

Az oktatásért felelős miniszter **szabályozási jogkörében** meghatározza:

- a.)a köznevelési intézmények működésének szakmai szabályait, a tanév rendjét, a tanügyi nyilvántartásokat, az adatkezelés rendjét, a köznevelési intézmények ügyintézésének, iratkezelésének általános szabályait, a tanuló- és gyermekbalesetek megelőzésével, kivizsgálásával és nyilvántartásával kapcsolatos feladatokat,
- b.)az óvodai felvétel eljárás rendjét,az óvodai nevelésben való kötelező részvétel, a tankötelezettség, a fejlesztő nevelés, fejlesztő nevelés-oktatás teljesítésével kapcsolatos feladatokat,, a tanulói jogviszonnyal kapcsolatos egyes kérdéseket,
- c.)a közneveléssel összefüggő feladatok ellátását szolgáló képzéseket.

A miniszter **köznevelés - fejlesztéssel** kapcsolatos feladatai:

- a.)a köznevelés stratégiájának kidolgozása,
- b.)az országos vizsgarendszer működtetése és korszerűsítése,
- c.)a köznevelésben jelentkező pedagógiai problémák vizsgálata, pedagógiai megoldások és eljárások kifejlesztése,
- d.) évenként országos és térségi mérési, értékelési feladatok elrendelése,
- e.) az országos tanulmányi verseny meghirdetése, támogatása.

Az oktatásért felelős miniszter köznevelési feladatkörébe tartozó egyes feladatait az oktatási hivatalon és a területileg illetékes tankerületi központon keresztül látja el. A miniszter munkáját **köznevelésért felelős államtitkárság** segíti.

B) Az Oktatási Hivatal

Az **Oktatási Hivatal** a Kormány által létrehozott központi államigazgatási szerv (központi hivatal), feladatait országos illetékességgel látja el, irányítását az emberi erőforrások minisztere látja el.

A köznevelési feladatkörben eljáró Oktatási Hivatal **feladatai különösen az alábbiak:**

- a.) elvégzi a miniszter által elrendelt szakmai ellenőrzést, pedagógiai-szakmai méréseket, átvilágításokat, elemzéseket, továbbá a miniszter egyedi intézkedése alapján végzi az intézmény törvényességi, szakmai ellenőrzését,
- b.) az érettségi vizsgára való jelentkezés és a középfokú felvételi eljárás keretében tett központi írásbeli felvételi vizsga vizsgadolgozatának értékelésére vonatkozó fellebbezés elbírálására jogosult,
- c.) közreműködik az érettségi vizsga megszervezésében,
- d.) üzemelteti a köznevelés információs rendszerét (KIR)
- e.) hatósági ellenőrzés keretében országos pedagógiai-szakmai ellenőrzést szervez, a külföldi nevelési-oktatási intézmények és a nemzetközi iskolák tekintetében gyakorolja a törvényességi ellenőrzési jogkört, ellátja a mindenkori tanév rendjéről szóló rendeletben meghatározott hatósági ellenőrzések során a szakmai irányítással kapcsolatos feladatokat,
- f.) szervezi a pedagógusok minősítő vizsgáját és minősítési eljárását.

C) Klebelsberg Központ (KK)

A közneveléssel kapcsolatos feladatokat – az óvodai nevelés kivételével - az állam látja el. 2017. január 1-jétől a **Klebelsberg Központ** látja el a köznevelési középírányítói feladatokat a tankerületi központok tevékenysége vonatkozásában. A KK az oktatásért felelős miniszter irányítása alatt működő központi hivatal, amely az igazgatást területi dekoncentrált szervei segítségével látja el, ezek a tankerületi központok. A KK **vezetője az elnök**, munkáját a szakmai elnökhelyettes és a gazdasági elnökhelyettes segíti.

A KK feladatellátása során:

- a) érvényesítteti a tankerületi központok tevékenységében a közfeladatok ellátására vonatkozó követelményeket (költségvetési előirányzattal, létszámmal, vagyonnal való szabályszerű gazdálkodás),
- b) meghatározza a tankerületi központok gazdálkodásának keretszabályait, valamint szervezi, irányítja és ellenőrzi a tankerületi központok gazdálkodását, valamint folyamatos nyilvántartást vezet a tankerületi központok gazdálkodásáról,
- c) gondoskodik az irányadó jogszabályok betartásáról, illetve betartatásáról,
- d) jóváhagyja a tankerületi központ szervezeti és működési szabályzatát és éves munkatervét,
- e) meghatározza a tankerületi központok informatikai stratégiáját,
- f) meghatározza a tankerületi központok kommunikációs tevékenységének stratégiáját,

- g) gyűjti a tankerületi központok által alkalmazott jó gyakorlatokat, és ezek alapján a tankerületi központok részére ajánlásokat fogalmaz meg,
- h) az oktatásért felelős miniszter részére felterjeszti a tankerületi központ alapító okiratát, annak módosító vagy megszüntető okiratát,
- i) koordinálja a tankerületi központok pedagógiai szakszolgálati feladatellátását,
- j) részt vesz a Klebelsberg Képzési Ösztöndíj működtetésében.

D) Tankerületi központok

A tankerületi központ az oktatásért felelős miniszter irányítása és a Klebelsberg Központ középírányítása alá tartozó, központi hivatalként működőközponti költségvetési szerv. A tankerületi központ, mint központi hivatal a feladatellátási területére kiterjedő illetékességgel látja el tevékenységét. A tankerületi központok feladatellátási területe általában több járásra is kiterjed (pl.: Mezőkövesdi tankerületi központ – Mezőcsáti-, Tiszaújvárosi-, és Mezőkövesdi járás, DE! Miskolci tankerületi központ – Miskolci járás). A tankerületi központot **tankeületi igazgató vezet**i. Az igazgatót és a tankerületi központ gazdasági vezetőjét a KK elnöke javaslatára az oktatásért felelős miniszter nevezi ki, menti fel. Az igazgatóval és a tankerületi központ gazdasági vezetőjével kapcsolatos egyéb munkáltatói jogokat a KK elnöke gyakorolja.

A tankerületi központ feladatellátása során:

- a) a KK útján javaslatot tesz az oktatásért felelős miniszter részére a fenntartási körébe tartozóan köznevelési intézmény létesítésére, a köznevelési intézmény átszervezésére, megszüntetésére, alapfeladatának módosítására,
- b) a KK útján javaslatot tesz az oktatásért felelős miniszter részére a fenntartásában lévő köznevelési intézmény vezetőjének megbízására, megbízásának visszavonására,
- c) érvényesíti és - szakmai iránymutatást nyújtva - érvényesítteti a köznevelési intézmények tevékenységében az erőforrásokkal való szabályszerű és hatékony gazdálkodás követelményeit,
- d) értékeli a köznevelési intézmények szakmai feladatai végrehajtásához szükséges feltételek meglétét, valamint szervezi és irányítja azok megteremtését a szükséges gazdálkodási keretek biztosításával,
- e) jogszabályban foglalt feladatkörében statisztikai adatokat gyűjt,
- f) a fenntartásába tartozó köznevelési intézményekre vonatkozó fejlesztési tervet készít,
- g) kiadja a köznevelési intézmények szakmai alapidokumentumait,
- h) részt vesz a Klebelsberg Képzési Ösztöndíj működtetésében.

E) A fővárosi és megyei kormányhivatalok (a továbbiakban: kormányhivatal)

A kormányhivatal a köznevelés tekintetében **hatósági és törvényességi ellenőrzési feladatokat** lát el.

A Kormány a kormányhivatalt jelöli ki az érettségi vizsga vizsgabizottság, valamint a független vizsgabizottság döntése, intézkedése vagy intézkedésének elmulasztása elleni jogorvoslat elbírálására. Amennyiben a fenntartó önkormányzat képviselő – testülete olyan döntést hozott, amellyel az iskolaszék és a diákönkormányzat vagy a szülői szervezet jogait megsértette, törvényességi felügyeleti eljárást lehet kezdeményezni a kormányhivatalnál. A kormányhivatal hatósági ellenőrzés keretében vizsgálja a köznevelési intézmény jogszabályi feltételeknek megfelelő működését. Amennyiben a köznevelés rendszerében kiállított okiratot külföldön kívánják felhasználni, azokat hitelesíteni szükséges, amelyet a kormányhivatal végez el. Ha a tanulót fegyelmi büntetésként kizárják az iskolából, kollégiumból és a határozat jogerőre emelkedését követő nyolc napon belül a tanuló nem folytatja tanulmányait másik iskolában, kollégiumban, a kormányhivatal jelöl ki számára másik iskolát, kollégiumot. A kormányhivatal határidő kitűzésével felhívja az érintett települési önkormányzatot a köznevelési feladatainak ellátásával összefüggő törvénysértés megszüntetésére.

F) Oktatási jogok biztosa (a továbbiakban: biztos)

A biztos a gyermeket, a tanulót, a hallgatót, a kutatót, a pedagógust, az oktatót, a szülőt, valamint azok közösségeit megillető, oktatással kapcsolatos állampolgári jogok érvényesülésének elősegítésében működik közre. Az oktatási jogok biztosához fordulhat a gyermek, a tanuló, annak szülője, a pedagógus, valamint a hallgató, a kutató, az oktató, valamint azok közössége, ha megítélése szerint védett jogait sérelem érte, vagy azokra nézve sérelem közvetlen veszélye áll fenn, továbbá ha egy határozat, intézkedés, illetve ezek hiánya oktatási jogokat sért, illetve a jogsérelem közvetlen veszélyét idézi elő. Amennyiben a biztos megállapítja, hogy a védett jogok sérelme, illetve annak közvetlen veszélye a jogi szabályozás vagy az állami irányítás egyéb jogi eszköze rendelkezése hiányosságaira vezethető vissza, a jogsérelem elkerülése, illetve megszüntetése érdekében az oktatásért felelős miniszternek javaslatot tesz a jogszabály (az állami irányítás egyéb jogi eszköze) kiadására, módosítására vagy hatályon kívül helyezésére. A biztos évente beszámol az oktatásért felelős miniszternek.

10.2.6. A finanszírozás kérdései

A köznevelés területén fontos kérdés a köznevelés rendszerének működéséhez szükséges anyagi fedezetet biztosítása. A finanszírozást elsősorban az **állami költségvetés** és a **fenntartó hozzájárulása** biztosítja, melyet az ellátottak térítési díjai, a tanuló által igénybe vett szolgáltatás díja és a köznevelési intézmény más saját bevétele egészíthet ki. A köznevelés alapfeladatainak ellátását szolgáló költségvetési előirányzat összegét az éves költségvetési törvényben kell meghatározni.

10.2.7. A köznevelésben érintett személyi kör

A köznevelési rendszer legfontosabb célja a **gyermek** és **fiatalok** harmonikus lelki, testi és értelmi fejlődésének az elősegítése, valamint erkölcsös, önálló életvitelre képes, a magán- és a közérdeket összeegyeztetni tudó felelős állampolgárokká nevelése.

Az Nkt. értelmében a tanulónak **joga van** (többek között) arra, hogy

- a) a képességeinek, érdeklődésének és adottságainak megfelelő nevelésben és oktatásban részesüljön,
- b) biztonságban és egészséges környezetben neveljék és rendszeres egészségügyi felügyeletet kapjon,
- c) az állami intézményben tárgyilagosan és többoldalú módon tanítsák,
- d) tiszteletben tartsák a személyiségi jogait,
- e) a családja anyagi helyzetétől függően térítésmentesen vagy kedvezményesen részesüljön az étkezésben és a tankönyvellátásban,
- f) igénybe vegye az iskola infrastruktúráját, könyvtárát és eszközeit.

Fontos leszögezni, hogy a tanuló a saját jogainak gyakorlása során **nem sértheti a társai és a közösség jogait**. A tanulót a köznevelésben nemcsak jogok illetik meg, hanem egyúttal **kötelességek** is terhelik. A tanuló kötelessége például, hogy

- a) vegyen részt a kötelező és az általa választott tanórákon és foglalkozásokon,
- b) eleget tegyen a tanulmányi kötelezettségének,
- c) tiszteletet tanúsítson az iskola vezetői, pedagógusai, alkalmazottai és a tanulótársai iránt,
- d) óvja saját maga és a társai testi épségét és egészségét,
- e) betartsa az SZMSZ és a házirend előírásait.

A gyermekek nevelése nem pusztán az óvoda vagy az iskola feladata, hanem a pedagógusok és a **szülők** közös felelőssége. Magyarországon a szülőnek joga van arra, hogy a gyermek

adottságainak és képességeinek, érdeklődésének megfelelően szabadon válasszon óvodát és iskolát. Emellett a **szülő joga**, hogy

- a) megismerje a nevelési-oktatási intézmény pedagógiai programját és házirendjét,
- b) a gyermek fejlődéséről és tanulmányi előmeneteléről rendszeres és érdemi tájékoztatást kapjon,
- c) részt vehessen a szülői szervezet megalakításában,
- d) a gyermek neveléséhez tanácsot és javaslatot kérjen, és szükség esetén igénybe vehesse a pedagógiai szakszolgálat segítségét.

A **szülő kötelessége**, hogy

- a) gondoskodjon a gyermeke értelmi, testi, érzelmi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges feltételekről és arról, hogy gyermeke teljesítse a kötelességeit,
- b) figyelemmel kíséresse a gyermeke fejlődését és tanulmányi előmenetelét,
- c) biztosítsa a gyermeke óvoda- és tankötelezettségének a teljesítését,
- d) tiszteletben tartsa az intézmény alkalmazottainak emberi méltóságát és jogait.

A pedagógusok alapvető feladata a rábízott gyermekek és tanulók nevelése és oktatása. A

pedagógust munkakörével összefüggésben megilleti az a **jog**, hogy

- a) az emberi méltóságát és személyiségi jogait tiszteletben tartsák, és a nevelői és oktatói tevékenységét értékeljék és elismerjék,
- b) megválaszthassa a nevelés-oktatás módszereit,
- c) saját világnézete és értékrendje szerint végezze a nevelő és oktató munkáját, anélkül, hogy annak elfogadására kényszerítené vagy készítené a tanulókat,
- d) a nevelőtestület tagjaként részt vegyen a nevelési-oktatási intézmény pedagógiai programjának a megalkotásában, elfogadásában és értékelésében,
- e) a szakmai ismereteit és tudását szervezett továbbképzésben való részvétel útján gyarapítsa,
- f) használatra megkapja a szükséges tankönyveket és tanári segédkönyveket.

Emellett a **pedagógus kötelessége**, hogy

- a) a különleges bánásmódot igénylő gyermekekkel egyénileg foglalkozzon, a hátrányos helyzetű gyermek és tanuló felzárkózását elősegítse
- b) előmozdítsa a gyermek és tanuló erkölcsi fejlődését, valamint a gyermekeket egymás szeretetére és tiszteletére, a családi élet értékeinek a megismerésére és megbecsülésére, együttműködésre, környezettudatosságra, egészséges életmódra és hazaszeretetre nevelje,

- c) a szülőt rendszeresen tájékoztassa a tanuló iskolai teljesítményéről és magatartásáról, az ezzel kapcsolatban észlelt problémákról és az iskola döntéseiről,
- d) a gyermekek, a tanulók és a szülők, valamint a munkatársak emberi méltóságát és jogait maradéktalanul tiszteletben tartsa,
- e) az ismereteket tárgyilagosan, sokoldalúan és változatos módszerekkel közvetítse, az oktatómunkáját éves és tanórai szinten, tanulócsoporthoz igazítva, szakszerűen megtervezve végezze,
- f) az adminisztratív feladatait maradéktalanul teljesítse

A kormányzati köznevelés-politikának az egyik legfontosabb célkitűzése volt 2010-től kezdve a pedagógiai munka színvonalának emelése, valamint – ezzel összefüggésben – a pedagógusi teljesítmény jobb anyagi elismerése. Ennek jegyében született meg a pedagógusok új előmeneteli rendszere, közismertebb nevén a **pedagógus-életpályamodell**, amely egyrészt jelentős mértékű béremelést jelent a pedagógusok számára 2013–2018 között, másrészt komoly motivációs eszköz, mivel számottevő különbséget teremt az elérhető munkabér tekintetében az egyes fokozatok között. A pedagógus-életpályamodell az alábbi öt fokozatból áll: gyakornok, pedagógus I., pedagógus II., mesterpedagógus, kutatótanár.

10.3. A felsőoktatás igazgatása

10.3.1. A felsőoktatás szerepe a társadalmi rendszerben

A jelenkori fejlett társadalmak szerepe függ attól, hogyan sikerül a társadalom tagjainak képességét kifejleszteni, javítani. Ezeket a kifejlesztett képességeket nevezzük szellemi tőkének. A megszerzett tudás lesz az, ami segíti az államot, a társadalmat a fejlődésében, a magasabb csúcsok elérésében, vagy csupán csak a már meglévő fejlettségi szint fenntartásában. A felsőoktatás ennek a tanulási lépcsőnek a legmagasabb fokát képviseli, lehetőséget biztosítva minden ember számára, hogy tudását, kvalitásait gyarapítsa, színesítse.

Az állam a felsőoktatásra, mint a nemzet felemelkedésének letéteményesére utal. Elvárja, hogy a felsőoktatás intézmények stabil gazdasági, szellemi és erkölcsi alapot teremtsenek tevékenységükkel az ország előrelépésére, növekedésére; továbbá, hogy saját földrajzi régiójuk szellemi központjaként működjenek. A felsőoktatás intézmények által kibocsátott szakemberek feladata, hogy alakítsák, működtessék a társadalom rendszerét. Az oklevelet szerzetteknek tehát nem csupán saját képességeiket kihasználva, saját előnyök szerzésére kell előre lépkedniük a ranglétrákon, hanem értékes, hasznos tagjaként a társadalomnak - együttműködve másokkal – az állam fejlesztésében is közre kell működniük.

A felsőoktatási intézmények tevékenysége az oktatás mellett kiterjed a tudományos, kutatás-fejlesztési tevékenységre; a társadalmi kultúra mélyítésére és a nemzetközi kapcsolatok kiépítésére, ápolására. A tudományos munkásság az oktatás elengedhetetlen velejárója. Mivel a tudományok folyamatosan fejlődnek, az oktatóknak újabb és újabb kompetenciákat kell elsajátítani, amit később közvetíteniük kell a hallgatóság felé. A kutatás- fejlesztés-innováció (K+F+I) sokkal célravezetőbb, ha egy olyan tudományra, kutatásra fogékony környezetben foglalkozunk vele, mint a felsőoktatási intézmények. Főként olyan felsőoktatási intézményeknél, ahol természettudományos képzések folynak, a nagy vállalkozások szívesebben települnek abba a régióba, mivel a K+F+I eredményeit közvetlenül hasznosítani tudják, ezzel versenyelőnyt szerezve a piacon. Hangsúlyoznunk kell továbbá, hogy a felsőoktatási intézmények a kultúra továbbvitelében, mélyítésében is nagy szerepet játszanak. A kulturális rendezvényeket szívesen rendezik a felsőoktatási intézmények területén vagy az intézmény városában, mivel vélhetően a művelt elmék fogékonyabbak a kultúrára. Végül pedig említsük meg, hogy a nemzetközi kapcsolatok kiépítésében és ápolásában is jelentős szerep tulajdonítható a felsőoktatási intézményeknek.

Kiemelve azt, hogy a felsőoktatás résztvevői helyzetükből és képzettségükből adódóan sokkal mobilabbá válnak, könnyebben átlépik az országhatárt, ezzel is erősítve az Európai Unió munkaerő-piaci mobilitási terveit.

Az oktatás Alaptörvényben foglalt rendelkezései már rögzítésre kerültek a 10.2.1. pontban, így itt csak a felsőoktatásra vonatkozó passzusok kerülnek ismertetésre. Az **Alaptörvény XI. cikk** (2) bekezdésében kerül nevesítésre – többek között - a **felsőfokú oktatáshoz való jog (...a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással...)**, amely lehetőséget teremt a felsőoktatásban való szabad részvételre.

10.3.2. A felsőoktatás működésének alapelvei

A felsőoktatás működésének alapelveit a **nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény** (a továbbiakban: Nftv.) általános rendelkezései között találjuk, amelyek közül az alábbiak a legfontosabbak:

- A felsőoktatás rendszerének működtetése az állam, a felsőoktatási intézmény működtetése a fenntartó feladata.
- A felsőoktatási intézmény oktatási alaptevékenysége magában foglalja a **felsőoktatási szakképzést, alapképzést, mesterképzést, a doktori képzést** és a **szakirányú továbbképzést**.
- Az állam köteles biztosítani, hogy minden képzési területen legyen **magyar nyelvű képzés**.
- A felsőoktatási intézmény jogszabályban előírt **nyilvántartásokat köteles vezetni**, és köteles szolgáltatni az **országos statisztikai adatgyűjtési programban**, valamint a **felsőoktatási információs rendszerben** meghatározott adatokat.
- Az alap- és mesterképzést egymásra épülő ciklusokban, osztott képzésként, vagy jogszabályban meghatározott esetben osztatlan képzésként lehet megszervezni. A felsőoktatás keretében felsőfokú végzettségi szintet nem biztosító képzésként felsőoktatási szakképzés, szakirányú továbbképzés is szervezhető.
- A felsőoktatási intézmények az alapító okiratukban foglaltak alapján vehetnek részt a **felnőtteképzésben**.
- **Felsőoktatási intézményt** önállóan vagy más jogosulttal együttesen a **magyar állam, országos nemzetiségi önkormányzat, egyházi jogi személy**, Magyarország területén székhellyel rendelkező **gazdasági társaság**, Magyarországon

nyilvántartásba vett **alapítvány, vagyonkezelő alapítvány, közalapítvány** vagy **vallási tevékenységet végző szervezet** alapíthat.

- A felsőoktatási intézmény **jogi személy**, amely **költségvetési szervként** működik, amennyiben a magyar állam vagy országos nemzetiségi önkormányzat gyakorolja a fenntartói jogokat. Az állam nevében a fenntartói jogokat az **oktatásért felelős miniszter** (jelenleg az innovációs és technológiai miniszter) gyakorolja.

10.3.3. A felsőoktatási rendszert alakító európai tényezők

Európai Felsőoktatási Térség

Európában először 1988-ban fogalmazódott meg egy egységes felsőoktatási rendszer iránti igény. 1988. szeptember 18-án – a bolognai egyetem fennállásának 900. évfordulóján – 388 európai rektor részvételével aláírták a **Magna Charta Universitatumot**. Az európai egyetemek Magna Chartája a sok évszázados hagyományokra hivatkozva rögzítette az ezredvég egyetemének misszióját, működésének alapelveit és feladatait és mindezek teljesítésének eszközeit. Lefektette a legfőbb elveket is, melyek az intézményi autonómia, a sokféleség, az oktatás és kutatás egysége és az akadémiai szabadság voltak. A célok eléréséhez szükséges eszközök között szerepel a közös tevékenység, együttműködés és a kölcsönös információ- és dokumentumcsere.

Majd tíz évvel később, 1998. május 25-én aláírásra kerül a következő mérföldkő, a **Sorbonne-i Nyilatkozat**, amelynek legfőbb célja az európai felsőoktatási rendszer egységesítése volt. Az akkori aláírók hangsúlyozták, nem csak a gazdaság, az euró és a bankok szempontjából egységes Európát kell létrehozni, hanem egy egységes tudással rendelkező földrészt is.

Az **Európai Felsőoktatási Térség** (EFT) létrejöttének szemszögéből a leglényegesebb dokumentum aláírására került sor 1999. június 19-én, amikor is 30 európai ország képviselője szignálta a **Bolognai Nyilatkozatot**, amely megerősítette az egy évvel azelőtti Sorbonne-i Nyilatkozatot és utat nyitott az egység EFT megvalósításához. Az EFT kialakításának segítése céljából a résztvevő államok folyamatosan felülvizsgálják, összehasonlítják, hogy ki milyen készülségi szinten is áll. Az EFT célja egy olyan egységes felsőoktatási rendszer kiépítése, amelyben az állami felsőoktatási rendszerek különbségei eltűnnek, az állami felsőoktatási rendszerek teljes mértékben összemérhetőek lesznek, ezzel is segítve az európai állampolgárok mobilitását. Az EFT nem titkolt célja mindezek mellett az, hogy fokozza az európai felsőoktatási rendszer, ezáltal pedig Európa versenyképességét a világpiacon.

A Bolognai folyamat sarokpontjai

A Bolognai Nyilatkozat egyik legfontosabb hozadéka az EFT-ben egységes alapokon nyugvó **ciklusokra bontott felsőoktatási képzési rendszer** volt. Az **első ciklus** a tömeges felsőfokú képzés színtere, a modern gazdaság által igényelt nagyszámú felsőfokú végzettségű szakemberek képzését szolgálja, a munkaerő-piac igényeit kielégítő tudással. Ezt a ciklust **alapképzésnek** nevezzük, amely legalább hat, legfeljebb nyolc szemeszterből áll. Ezen ciklus végén alapfokozatként felsőfokú végzettség (idegen kifejezéssel baccalaureus illetve **bachelor**) és szakképzettség szerezhető. Az első felsőfokú végzettségi szint az, amely feljogosítja a hallgatót a mesterképzés megkezdésére.

A képzési struktúra **második ciklusa a mesterképzés**, amelyben második felsőfokú végzettségi szint elvégzésével mesterfokozat (idegen kifejezéssel magister, illetve **master**) és szakképzettség szerezhető. Ez a képzési szint az alapképzésben elsajátítottakra épülő, egy szűkebb tudományterületre koncentrálnak igényesebb tudás megszerzését kívánja. A mesterképzés képzési ideje legalább két, legfeljebb négy félév.

A **ciklikus rendszer harmadik lépcsőfokát a doktori képzés** adja. Ez a képzés egy tudományos fokozat (PhD DLA) megszerzésére ad lehetőséget, nyolc félév időtartamban. A lépcsőzetesség elvéből kiindulva, erre a képzésre csak mesterszintű diploma megszerzésével lehet jelentkezni.

A megjelölt három képzési szint mellett azonban van még lehetőség a felsőoktatási rendszerbe hallgatóként bekapcsolódni. Léteznek az **alapképzés szintjét el nem érő**, szakképzettségnek minősülő **felsőoktatási szakképzések**, amelyeknek elvégzése esetén az megszerzett kreditek az azonos képzési területhez tartozó alapképzési szakon beszámíthatóak. A képzési idő legalább négy félév. Ismerjük továbbá a **posztgraduális képzéseket**, amelyekben alap- vagy mesterfokozat megszerzését követően lehet részt venni. Ezek szakirányú ismeretek elsajátítását biztosítják, nagyban építve a hallgatók gyakorlati tapasztalataira (**szakirányú továbbképzés**). A képzési idő legalább két, legfeljebb négy félév.

Az eddigiekben ismerttetett képzési szintek mellett Magyarországon megmaradt a hagyományos egy ciklusú képzés (képzési idő legalább tíz és legfeljebb tizenkét félév), amelyet **osztatlan képzésnek** nevez a terminológia. Ezeknek a képzéseknek a befejezésével

a megszerzett diploma mesterképzési szintű oklevélnek minősül. Ilyen területek az orvos-, a jogász- vagy a tanárképzés.

A ciklusokra bontott felsőoktatási rendszer kialakításán túl még számos újdonságot fektetett le a Bolognai Nyilatkozat. Köztük talán a legmeghatározóbb a **kreditalapú képzési rendszerek** kialakítása. Ennek lényege, hogy minden képzéshez meghatározott kreditmennyiség teljesítését rendelik. Az előre rögzített kreditmennyiség teljesítése esetén szereshető oklevél a megkezdett szakon. De lehetőség van mobilitási programok keretében számos európai országban résztanulmányok folytatására, ahonnan a fogadó intézményben megszerzett krediteket a küldő intézménynek be kell fogadni. A Bologna folyamat és az Európai Unió is céljai között fekteti le az **élethosszig tartó tanulás** (lifelong learning) bevezetését. Ennek a lényege, hogy a ciklikus képzéseket nem kötelező közvetlenül egymás után elvégezni, egy szint teljesítése után a hallgató kiléphet a munkaerő-piacra, hasznosíthatja megszerzett tudását, tapasztalatokat szerezhethet, amelyekkel felvértezve esetleg évekkel később visszaülhet az iskolapadba és az előzőre épülő képzési ciklussal vagy egy teljesen új képzésben való részvétellel folytathatja, vagy éppen újra megkezdheti tanulmányait.

10.3.4. A felsőoktatás igazgatási szervei

A felsőoktatásra vonatkozó releváns törvényeket az **Országgyűlés** alkotja meg. Ezek közül kiemelkedik az **Nftv.** Az Nftv. mellett fontos felsőoktatási ágazatot érintő szabályok kerülnek rögzítésre a költségvetési és zárszámadási törvényben, továbbá a közalkalmazotti törvényben és a munka törvénykönyvében. Az Nftv. alapján az Országgyűlés külön nevesített joga a felsőoktatási intézmények **állami elismerése**, mely egy intézmény létrejöttének előfeltétele.

A **Köztársasági elnök** a felsőoktatásért felelős miniszter javaslatára **kinevezi és felmenti az egyetemi tanárokat és megbízza és felmenti az egyetemek rektorait.**

A **Miniszterelnök** jogosult a **főiskolai rektorok megbízására és felmentésére**, a **főiskolai tanárok kinevezésére**, illetve ő jogosult a **Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság elnökének kinevezésére és tagjainak megbízására.**

A **Kormány** főként a **felsőoktatási stratégiaalkotással** és a **felsőoktatási politika meghatározásával** befolyásolja a felsőoktatási ágazat működését. Az Nftv. adta felhatalmazással a Kormány számos felsőoktatási kérdéskörben rendelet kiadásával (a doktori képzés szabályai, a nyelvvizsgáztatás rendszere, a felvételi eljárás rendje, a

tehetséggondozás rendje, a hallgatói juttatásokkal kapcsolatos szabályok, a kreditrendszerű képzés szabályai) köteles segíteni az ágazat működését. Továbbá, mint az államigazgatási rendszer irányítója létrehozhat, átszervezhet vagy megszüntethet oktatás-igazgatási szerveket.

A felsőoktatási ágazat irányítását az **oktatásért felelős miniszter** (a továbbiakban: miniszter) látja el. Feladatai **felsőoktatás-szervezési** körben kiterjednek a felsőoktatási információs rendszer (FIR), az oktatási hivatal és az oktatási jogok biztosának hivatalának működtetésére, a pedagógusképzés irányának meghatározására, a Köztársasági elnök és a Miniszterelnök által kinevezésre kerülő személyekre vonatkozó javaslattételre és a külföldi oklevelek és bizonyítványok elismertetésére. **Felsőoktatás-fejlesztéssel** kapcsolatos feladatai közül kiemelendő a felsőoktatási rendszer fejlesztésére irányuló tervek előkészítése; a képzési, oktatási problémák felülvizsgálata; a kutatásokhoz szükséges szervezeti és anyagi feltételek biztosítása; új képzési, oktatási módszerek elterjedésének támogatása; a felsőoktatási szakképzésben, alapképzésben és a mesterképzésben a képzési szakok szerkezetének felülvizsgálata. A miniszter **törvényességi ellenőrzést** gyakorol a nem állami felsőoktatási intézmények fenntartói tevékenysége felett, melynek eredményeképpen felfüggesztheti a felsőoktatási intézmény vizsgaszervezési jogát. A miniszter munkáját **felsőoktatásért felelős helyettesállamtitkár** segíti.

Az **Oktatási Hivatal** (a továbbiakban: OH) az emberi erőforrások minisztere irányítása alatt álló központi hivatalként működő központi költségvetési szerv, amely feladatait országos illetékességgel látja el. A Hivatal felsőoktatással, külföldi oklevelek elismerésével, valamint nyelvvizsgáztatással és nyelvvizsga-akkreditációval kapcsolatos feladataival összefüggésben meghatározott hatásköröket az innovációért és technológiáért felelős miniszter látja el. Az OH egyszerre van jelen a köznevelési és felsőoktatási intézmények életében, a diákok továbbtanulásánál, a hallgatók tanulmányaiban, illetve a nyelvvizsgázók, vagy a pedagógiai továbbképzéseken részt vevő tanárok ügyeinek intézésénél – működésével az OH a hazai képzés minden területét hatékonyan összefogja. Hatáskörébe tartozik, a központi felsőoktatási felvételi eljárás lebonyolítása, a felsőoktatási formanyomtatványok (pl.: oklevél, leckeönyv) engedélyezése, a magyar állami (rész)ösztöndíjas hallgatói szerződések nyilvántartásával kapcsolatos feladatok ellátása, a felsőoktatási intézmények nyilvántartása, hatósági ellenőrzése és a nyelvvizsgáztatással kapcsolatos állami feladatok ellátása. Az oktatási hivatal jár el a felsőoktatási intézmény alapító okiratában szereplő adatainak változásaival, a képzések indításával, a felvehető

maximális hallgatói létszám megállapításával és módosításával, a doktori iskola létesítésével és a diákokotthonok nyilvántartásba vételével kapcsolatos ügyekben.

10.3.5. A felsőoktatás igazgatásában közreműködő szervek

A **Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság** (a továbbiakban: MAB) jogi személyiséggel rendelkező, a felsőoktatásban folyó képzés, tudományos kutatás, művészeti alkotótevékenység **minőségének ellenőrzését, biztosítását és értékelését elősegítő független, országos szakértői testület**. A MAB az OH felkérésére **szakvéleményt készít** a felsőoktatási intézmény működésének engedélyezésére, működési engedélyének felülvizsgálatára; a felsőoktatási szakképzés, alap- és mesterképzés indítására; a doktori iskola létesítésére és a külföldi felsőoktatási intézmény magyarországi működésének engedélyezésére irányuló eljárásban. Feladatköre kiterjed továbbá az egyetemi tanári pályázatok véleményezésére és az intézmények és képzések **minőségfejlesztésével kapcsolatos értékelésre**. A miniszter törvényességi ellenőrzést gyakorol a MAB tevékenysége felett (SzMSz-ben, alapító okiratban foglaltak megtartása; jogszerű működés ellenőrzése).

A **Felsőoktatási Tervezési Testület** (a továbbiakban: FTT) a miniszter felsőoktatás fejlesztési kérdésekben közreműködő **véleményező és javaslattevő szakértői testülete**. A **miniszter felkérésére** egyedi szakértői véleményt ad és oktatáspolitikai döntéseket megalapozó elemzéseket készít, kutatást végez. Az FTT **szakértői tevékenysége** keretében felméri a felsőoktatással, a felsőoktatási képzéssel kapcsolatos társadalmi, gazdasági és munkaerő-piaci igényeket, előrejelzést készít és annak alapján javaslatot tesz szakpolitikai és felsőoktatás-fejlesztési kérdésekben.

A **Magyar Rektori Konferencia** (a továbbiakban: MRK) a felsőoktatási intézmények **képviselőit, érdekeinek védelmére jogosult konzultatív testület** melynek tagjai a felsőoktatási intézmények rektorai. Az MRK a felsőoktatási rendszerrel kapcsolatos bármely kérdésben véleményt nyilváníthat, illetve javaslatot tehet döntések meghozatalára.

A MAB doktori képzéssel kapcsolatos szakértői munkája az **Országos Doktori Tanács** (a továbbiakban: ODT) tevékenységére épül. Az ODT jogi személy, melynek működése felett a miniszter gyakorol törvényességi ellenőrzést. Az ODT a felsőoktatási intézmények doktori tanácsainak elnökeiből álló testület, amely állást foglal a **doktori képzéssel, fokozatadással** kapcsolatos kérdésekben. Az ODT határozza meg továbbá az

magyar állami (rész)ösztöndíjjal támogatott képzésre felvehető **doktorandusz-hallgatók** felsőoktatási intézmények közötti minőség- és teljesítményalapú **elosztásának elveit**.

10.3.6. A felsőoktatási intézmény

A felsőoktatási intézmény az Nftv.-ben meghatározottak szerint az oktatás, a tudományos kutatás, a művészeti alkotótevékenység, mint alaptevékenység folytatására létrehozott jogi személyiséggel rendelkező szervezet. Felsőoktatási intézmény lehet **egyetem, főiskola és alkalmazott tudományok egyeteme**.

Egyetem az a felsőoktatási intézmény, amelyik legalább nyolc alapképzési és hat mesterképzési szakon jogosult képzésre, valamint doktori képzésre és doktori fokozat odaítélésére, oktatóinak és kutatóinak legalább hatvan százaléka tudományos fokozattal rendelkezik, képzéseit képes idegen nyelven folytatni az általa indított szakok egy részén és tudományos diákkört működtet. **Alkalmazott tudományok egyeteme** az a felsőoktatási intézmény, amelyik legalább négy alapképzési szakon és két mesterképzési szakon jogosult képzésre, legalább két szakon duális képzést folytat, oktatóinak és kutatóinak legalább negyvenöt százaléka tudományos fokozattal rendelkezik, képzéseit képes idegen nyelven folytatni az általa indított szakok egy részén és tudományos diákkört működtet. A **főiskola** az a felsőoktatási intézmény, amelyik oktatóinak és kutatóinak legalább harmada tudományos fokozattal rendelkezik valamint tudományos diákkört működtethet.

A hazai felsőoktatási intézményeket fenntartás szempontjából 4 kategóriába sorolhatjuk. Az első az állami fenntartású intézmények kategóriája (pl.: Nemzeti Közszolgálati Egyetem), amelyek fenntartója a Magyar Állam, pénzügyi forrást számukra Magyarország központi költségvetésében biztosít. A második kategória az egyházi fenntartású intézményeké (pl.: Egri Hittudományi Főiskola), mely intézmények fenntartását valamely egyház vállalja magára. A harmadik kategóriába a magán felsőoktatási intézményeket soroljuk (pl.: Edutus Egyetem), amelyek fenntartása magántőke bevonásával lehetséges. Állami támogatásra az egyházi- és magán intézmények az esetben jogosultak, ha a Kormány külön megállapodásban vállal erre kötelezettséget. Az utolsó kategóriába a Magyarországon nyilvántartásba vett alapítvány, vagyonkezelő alapítvány, közalapítvány vagy vallási egyesület által fenntartott felsőoktatási intézmények (pl.: Miskolci Egyetem) tartoznak.

A felsőoktatás szférájának egyik legérzékenyebb pontja a felsőoktatási intézmények **autonómiájának** kérdése. Az autonómia gondolatvilága a középkortól kezdve végigkíséri a

felsőoktatási intézményeket. A középkorban a gondolatok szabadságának záloga volt, se az egyház, se az állam nem „szólhatott bele” a tudományba, mára azonban csak az intézményi autonómiáról beszélhetünk, amelyet több nemzetközi jogi dokumentum (Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya; Magna Charta Universitatum; Bolognai Nyilatkozat) biztosít az intézmények számára. Az felsőoktatási autonómia az Alkotmánybíróság gyakorlata és az elmélet alapján 3 részre tagolható: **szervezetalkítási, működési és gazdálkodási autonómiára**. E 3 részterület magába foglalja az **önigazgatáshoz** való jogot. A fentiek alapján kimondható, hogy az államnak kötelessége biztosítani a **tudományos, oktatói és kutatói munka szabadságát**. Rögzíteni kell még továbbá, hogy a felsőoktatási intézmények saját **önkormányzattal** rendelkeznek, ennek körében – törvényi kereteket nem sértve, Kormány által felügyelten – saját működési rendet dolgoznak ki, saját költségvetéssel rendelkeznek és számos felsőoktatási kérdést saját intézményi kereteiken belül szabályozhatnak.

Az autonómia és az önkormányzatiság sajátos megjelenési formája a felsőoktatási intézmények részeként működő **hallgatói érdekképviseleti szervezet**, a **hallgatói önkormányzat**, melynek minden hallgató tagja (választó és választható), és melynek tevékenysége a **hallgatókat érintő valamennyi kérdésre** kiterjed. A hallgatói önkormányzat tisztségviselője megbízási ideje legfeljebb négy év lehet. A hallgatói önkormányzat alapszabálya határozza meg a működés rendjét, melyet a szenátus hagy jóvá. Az önkormányzatiság garanciája, hogy a jóváhagyás csak akkor tagadható meg, ha az jogszabálysértő, vagy ellentétes az intézmény szervezeti és működési szabályzatával. A hallgatói önkormányzat részére emellett a felsőoktatási törvény több olyan jogosítványt biztosít, mellyel a hallgatók jogosulttá válnak arra, hogy **aktívan részt vegyenek az intézmény igazgatásában**. Ilyen például a hallgatói követelményrendszer szabályainak megalkotásával kapcsolatos egyetértési jog vagy a kötelezően előírt részvétel az intézmény testületeiben, bizottságaiban (pl.: szenátus). A hallgatói önkormányzattól megkülönböztetjük a **doktorandusz önkormányzatot**. A doktorandusz önkormányzat ugyanolyan jogokkal és kötelezettségekkel bír, mint a hallgatói önkormányzat, azzal az eltéréssel, hogy ők csupán az intézmények doktorandusz-hallgatóinak **érdekképviseletére** hivatottak.

10.3.7. A felsőoktatási intézmény szervezeti felépítése

A **szenátus** a felsőoktatási intézmény vezető testülete. A szenátus **elnöke a rektor**. A szenátust, mint **legfőbb döntéshozó testületet** illetik meg a felsőoktatási intézmény

jogosultságai. A szenátus tagjai – a rektort és a kancellárt kivéve - választás útján nyerik el megbízásukat. A szenátus ülése akkor határozatképes, ha tagjainak legalább **hatvan százalék**a jelen van, döntéseit jelen lévő tagjai **többségének egyhangú szavazatával** hozza. A szenátus **fogadja el** az intézmény képzési programját, szervezeti és működési szabályzatát, doktori szabályzatát, intézményfejlesztési tervét, költségvetését, éves beszámolóját. A szenátus **dönt** továbbá tudományos tanács létrehozásáról, tagjainak és elnökének megválasztásáról, az oktatói, kutatói és vezetői pályázatok rangsorolásáról, címek, kitüntetések adományozásáról, a doktori iskola létesítéséről, megszüntetéséről és a doktori képzés indításáról és képzés indításának, illetve megszüntetésének kezdeményezéséről.

A felsőoktatási intézmény első számú felelős **vezetője és képviselője a rektor**, aki dönt minden olyan ügyben, amelyet a jogszabályok, a szervezeti és működési szabályzat és kollektív szerződés nem utal más személy vagy testület hatáskörébe. Az állami felsőoktatási intézmény rektora a kancellár döntésével vagy intézkedésével szemben, illetve intézkedésének elmulasztása esetén a fenntartóhoz intézett **kifogással élhet**. Állami felsőoktatási intézményben a rektor a felsőoktatási intézmény **alaptevékenységnek megfelelő működéséért felelős**, ennek keretében **gyakorolja az oktatói, kutatói, illetve tanári munkakörben foglalkoztatottak és a magasabb vezető (rektor, rektorhelyettes, főigazgató, dékán) feladatellátását közvetlenül segítő szervezeti egységekben foglalkoztatottak felett a munkáltatói jogokat**.

Állami felsőoktatási intézményben az intézmény működtetését a **kancellár** végzi. Felette a munkáltatói jogokat a miniszter gyakorolja. A kancellár **felel** a felsőoktatási intézmény **gazdasági, pénzügyi, kontrolling, belső ellenőrzési, számviteli, munkaügyi, jogi, igazgatási, informatikai tevékenységéért**, az intézmény vagyongazdálkodásáért, ideértve a műszaki, létesítményhasznosítási, üzemeltetési, logisztikai, szolgáltatási, beszerzési és közbeszerzési ügyeket is, irányítja e területen a működést; **munkáltatói jogot gyakorol** a felsőoktatási intézményben foglalkoztatott **alkalmazottak** (nem oktató, kutató, tanár) felett és feladatai ellátása során a rektor tekintetében fennálló **együtműködési, tájékoztatási kötelezettségének** köteles eleget tenni. A felsőoktatási intézmény gazdálkodását, szervezetét, működését érintő gazdasági következménnyel járó döntések tekintetében a **kancellár egyetértése** a döntések érvényességének, illetve hatálybalépésének feltétele.

Állami felsőoktatási intézményben az intézmény stratégiai döntéseinek megalapozása, valamint a gazdálkodási tevékenység szakmai támogatása és ellenőrzése

céljából **konzisztórium** működik. A konzisztóriumnak hivatalból tagja a rektor és a kancellár. A konzisztórium üléseit a kancellár készíti elő. A szenátus a gazdasági következménnyel járó döntéseinek érvényességéhez a konzisztórium **előzetes egyetértése** szükséges.

A felsőoktatási intézményben – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározottak szerint - **gazdasági tanács** működtethető.

Az Nftv. kimondja, hogy a felsőoktatási intézmény az alapító okiratban meghatározottak szerint a feladatellátáshoz szükséges mértékben **intézményt, szervezeti egységet** (pl.: kar, intézet, klinika) hozhat létre és tarthat fenn.

A fent felsorolt belső szervezeti egységek az állami felsőoktatási intézmények intézményei, azonban hazánkban jelenleg túlsúlyban vannak a nem állami (egyházi, magán, alapítványi) fenntartású intézmények. 2019-től számos felsőoktatási intézmény került állami fenntartásból alapítványi, pontosabban közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok (a továbbiakban: vagyonkezelő alapítványok) fenntartása alá. Ez a finanszírozási kérdések változása mellett belső – intézményi – szervezeti átalakulással is járt.

A vagyonkezelő alapítványok ügyvezetését legfeljebb öt természetes személyből álló kuratórium látja el. A kuratórium mellett felügyelőbizottság kijelölése, továbbá állandó könyvvizsgáló megbízása kötelező. Tehát ezen körbe vont felsőoktatási intézmények fenntartói jogait a vagyonkezelői alapítványok, pontosabban annak kuratóriumai gyakorolják. A vagyonkezelői alapítvány által fenntartott felsőoktatási intézmény alapító okirata rendelkezhet úgy, hogy a fenntartó fogadja el a felsőoktatási intézmény költségvetését, a számviteli rendelkezések alapján elkészített éves beszámolóját, szervezeti és működési szabályzatát, vagyongazdálkodási tervét, gazdálkodó szervezet alapítását, gazdálkodó szervezetben történő részesedés szerzését, valamint a fenntartó írja ki a rektori pályázatot, de a szenátusnak az alapító okiratban véleményezési vagy egyetértési jogot kell biztosítani. Ezen a ponton kell visszautalnunk arra, hogy az állami felsőoktatási intézményben a legfőbb döntéshozó szervként jelöltük meg a szenátust. A vagyonkezelői alapítványok esetében azonban ezen szerepük – az alapító okirati rendelkezéstől függően – gyengülhet, amennyiben az alapítói okirat a döntés jogot a Szenátustól a kuratóriumra ruházza át. Ha ez az átruházás megtörténik, akkor a Szenátus véleményezési/egyetértési jogának érvényesítése alapján már nem tekinthetjük legfőbb döntéshozó szervnek.

Az alapító okiratban továbbá az alapítványi vagyon kezelésének és felhasználásának alapvető céljait és elveit is rögzíteni kell. A vagyonkezelő alapítványok felsőoktatási

közfeladat ellátását az állam vagyonyjuttatással (pl.: ingatlanok, társasági részesedés), támogatással, adománnyal és közfeladat finanszírozási szerződéssel biztosítja. Ha a közfeladat ellátást biztosítása közfeladat-finanszírozási szerződéssel is történik (ahogyan ez a legtöbb felsőoktatási vagyonykezelői alapítvány esetében), akkor az érintett közfeladat hosszú távon történő biztosítása érdekében az alapítvány finanszírozásának alapvető elveit és biztosítékait, valamint az alapító, az alapító intézményei mint szolgáltató és az állam mint megrendelő együttműködésének rendjét az állam és az alapítvány hosszú távú, legalább tizenöt, legfeljebb huszonöt év időtartamra szóló keretmegállapodásban rögzítik. Ennek hatálya alatt kötelesek három-hat év időtartamra szóló részletes feladatfinanszírozási megállapodásban megállapítani a megállapodással érintett tevékenység vállalt volumenét, indikátorrendszerét, a támogatás mindezekhez igazodó mértékét, a közfeladat-ellátás időszakos közös értékelését, felülvizsgálatát és a szükséges részletszabályokat. A feladatfinanszírozási megállapodás megkötésekor az állam nevében eljáró miniszter (innováció és technológiai miniszter) a megállapodás időtartamára vállalhat éven túli kötelezettséget.

10.3.8. Oktatók-kutatók-hallgatók

A felsőoktatási intézmények társadalmának legnagyobb részét 3 „kasztba” sorolhatjuk. Ezek az **oktatók**, a **kutatók** és a **hallgatók**. A legkisebb – az előző 3 kategóriába nem sorolható – csoportot a **nem oktató dolgozók** (takarítók, informatikusok, portások, ügyintézők stb.) adják.

Az oktatói és kutatói munkakör ideális esetben nem válik külön, magyarán az oktató, legyen az tanársegéd, adjunktus, főiskolai ill. egyetemi docens vagy főiskolai ill. egyetemi tanár, saját tudományterületén kutatásokat is végez. Azonban főként a természettudományos oktatás során az oktatók mellett egy-egy projekt erejéig kutatói munkakörök létesíthetők, mely szakemberek csak a tudományos munkával foglalkoznak és az oktatási tevékenységbe nem kapcsolódnak be. Az oktatói munkakör betöltéséhez nyilvános pályázatban történő részvétel szükséges. Az oktató általában **közalkalmazotti jogviszonyt** létesít a felsőoktatás intézménnyel.

Hallgatói jogviszony létesíthető magyar állami **ösztöndíjjal**, magyar állami **részösztöndíjjal** támogatott vagy **önköltséges** képzésben. A hallgatói jogviszony a beiratkozással jön létre. A hallgatói jogviszony megszűnése történhet a hallgató akaratából, az intézmény döntése alapján, illetve a jogszabályokban foglalt feltételek bekövetkezése esetén. Hallgatói **jogok** többek között a tájékoztatáshoz való jog, a vendéghallgatói

jogviszony létesítése, más intézménybe történő átvételi kérelem benyújtása, a jogorvoslathoz való jog és a bírósági felülvizsgálat kérelméhez való jog. A hallgató **kötelezettsége**, hogy betartsa az intézmény szabályzataiban foglalt rendelkezéseket, tartsa tiszteletben az intézmény hagyományait, az intézmény alkalmazottai, hallgatótársai emberi méltóságát és önköltséges képzésben való részvétel esetén fizetési kötelezettségét teljesítse.

11. GYERMEKVÉDELEM ÉS GYÁMÜGYI IGAZGATÁS

Fő témakörök:

11.1. A gyermekvédelmi igazgatás általános kérdései

11.2. A gyámügyi igazgatás szervezeti rendszere

A gyermekvédelemmel és a gyámügyi igazgatással kapcsolatos legfontosabb alapfogalmak a jogképesség, cselekvőképesség, szülői felügyelet, gyámság, gondnokság, gyermekvédelem és gyámügyi igazgatás. A polgári jog körében megismert fogalmak ismertetésétől jelen fejezetben eltekintünk, ehelyett a gyermekvédelem és a gyámügyi igazgatás jogintézményei, alapfogalmai kerülnek részletesebb ismertetésre.

A gyermekvédelem és a gyámügyi igazgatás szabályozásáról a jogalkotó a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényben (továbbiakban: Gyvt.), a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendeletben (a továbbiakban: Gyer.) és a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendeletben gondoskodik.

11.1. A gyermekvédelmi igazgatás általános kérdései

A Gyvt. rendelkezései értelmében **a gyermekek védelme a gyermek családban történő nevelkedésének elősegítésére, veszélyeztetettségének megelőzésére és megszüntetésére, valamint a szülői vagy más hozzátartozói gondoskodásból kikerülő gyermek helyettesítő védelmének biztosítására irányuló tevékenységek összessége.**

A **gyermekvédelmi igazgatás** alatt pedig olyan államilag szervezett irányító és szabályozó tevékenység értendő, melynek alanya a gyermekvédelmi igazgatást ellátó szervek összessége, tárgyai a gyermekek, tartalma pedig azon eszközök összessége, amelyekkel a gyermekvédelmi igazgatást végző állami és önkormányzati szervek a tárgyra hatnak a kitűzött cél, tehát a gyermekek védelme érdekében.

A gyermekvédelmi igazgatás **tartalma, eszközei** a pénzbeli, természetbeni és a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti alapellátások, a gyermekvédelmi szakellátások, valamint a hatósági intézkedések. **Pénzbeli és természetbeni ellátások**

körébe tartozik a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény, gyermekétkeztetés, a gyermektartásdíj megelőlegezése és az otthonteremtési támogatás. **A személyes gondoskodás keretébe tartozó gyermekjóléti alapellátások** a gyermekjóléti szolgáltatás, a gyermekek napközbeni ellátása, a gyermekek átmeneti gondozása és gyermekek esélynövelő szolgáltatásai. **A személyes gondoskodás keretébe tartozó gyermekvédelmi szakellátások** az otthont nyújtó ellátás, az utógondozói ellátás és a területi gyermekvédelmi szakszolgáltatás. **A gyermekvédelmi gondoskodás keretébe tartozó hatósági intézkedések** a hátrányos és halmozottan hátrányos helyzet fennállásának megállapítása, a védelembe vétel, családba fogadás, az ideiglenes hatályú elhelyezés, a nevelésbe vétel, a nevelési felügyelet elrendelése, az utógondozás elrendelése, az utógondozói ellátás elrendelése, megelőző pártfogás elrendelése. A gyermekvédelmi rendszer része továbbá a bíróság által javítóintézeti nevelésre utalt, illetve előzetes letartóztatásba helyezett fiatalok intézeti ellátása.

A következőkben a gyermekvédelmi igazgatás ezen eszközei kerülnek részletesebb kifejtésre.

11.1.1. Pénzbeli és természetbeni ellátások

A települési önkormányzat képviselő-testülete a rendeletében meghatározott módon és feltételek szerint a gyermek és fiatal felnőtt rászorultságára tekintettel pénzügyi támogatást állapíthat meg. A települési önkormányzat vagy a fenntartó az e törvényben meghatározott módon, természetbeni ellátásként biztosítja a gyermekétkeztetést.

A) Rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény

A rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény megállapításának célja annak igazolása, hogy a gyermek szociális helyzete alapján jogosult ingyenes vagy kedvezményes gyermekétkeztetésnek és szünidei gyermekétkeztetésnek, pénzügyi támogatásnak (hátrányos vagy halmozottan hátrányos helyzetű gyermek vagy fiatal felnőtt részére emelt összegű támogatás, aki ezen feltételeknek nem felel meg, annak alapösszegű támogatás – központi költségvetésről szóló törvényben kerül megállapításra az összeg)) az igénybevételére. A feltételek fennállása esetén a gyámhatóság egy év időtartamra, de legfeljebb a nagykorúvá vált gyermek 25. életévének betöltéséig megállapítja a gyermek, nagykorúvá vált gyermek rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultságát.

B) Gyermekétkeztetés

Természetbeni ellátásként a gyermek életkorának megfelelő gyermekétkeztetést kell biztosítani a bölcsődében, mini bölcsődében, az óvodában, a nyári napközis otthonban, az általános és középiskolai kollégiumban, az általános iskolai és a középfokú iskolai menzai ellátás keretében, a fogyatékos gyermekek, tanulók nevelését, oktatását ellátó intézményben és a fogyatékos gyermekek számára nappali ellátást nyújtó nappali intézményében és bölcsőde, óvoda és iskola tanítási szünete alatt (szünidei gyermekétkeztetés). Az intézményi és a szünidei gyermekétkeztetés biztosítására kötelezett önkormányzat e feladatának ellátásához a közigazgatási területén kívülről érkező gyermek, tanuló lakóhelye szerinti önkormányzattól hozzájárulást kérhet.

Intézményi gyermekétkeztetés: az intézményi gyermekétkeztetés keretében a bölcsődében, mini bölcsődében bölcsődei ellátásban részesülő gyermekek részére az ellátási napokon a reggeli főétkeztést, a déli meleg főétkeztést, valamint tízórai és uzsonna formájában két kisétkeztést, valamint a gyermekek és a tanulók számára az óvodai nevelési napokon, valamint az iskolai tanítási napokon az óvodában és a nem bentlakásos nevelési-oktatási intézményben a déli meleg főétkeztést, valamint tízórai és uzsonna formájában két kisétkeztést kell biztosítani.

C) Gyermektartásdíj megelőlegezése

A gyermektartásdíj megelőlegezésének akkor van helye, ha a bíróság a tartásdíjat jogerős határozatában már megállapította és a gyermektartásdíj összegének behajtása átmenetileg lehetetlen, továbbá akkor, ha a gyermeket gondozó szülő vagy más törvényes képviselő nem képes a gyermek részére a szükséges tartást nyújtani, feltéve, hogy a gyermeket gondozó családban az egy főre jutó havi átlagjövedelem nem éri el az öregségi nyugdíj legkisebb összegének kétszeresét.

D) Otthonteremtési támogatás

Az otthonteremtési támogatás célja, hogy a nevelésbe vételből kikerült fiatal felnőtt lakáshoz jutását, tartós lakhatása megoldását elősegítse. Otthonteremtési támogatásra jogosult az a fiatal felnőtt, akinek legalább hároméves időtartamú folyamatos nevelésbe vétele a nagykorúvá válásával szűnt meg, és vagyonának értéke a nagykorúvá válásakor nem haladja meg az öregségi nyugdíj legkisebb összegének hatvanhét-szeresét.

11.1.2. A személyes gondoskodás keretébe tartozó gyermekjóléti alapellátások

A fenntartó **önkormányzat** a személyes gondoskodást nyújtó ellátások formáiról, azok igénybevételéről, valamint a fizetendő térítési díjról **rendeletet** alkot.

A személyes gondoskodás igénybevétele **önkéntes, kérelmére** történik. Cselekvőképtelen kiskorú és cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokság alatt álló személy kérelmét törvényes képviselője terjeszti el, korlátozottan cselekvőképes kiskorú és a cselekvőképességében a gyermekjóléti, gyermekvédelmi, szociális ellátások igénybevételével összefüggő jognyilatkozatok tekintetében részlegesen korlátozott nagykorú személy a kérelmét törvényes képviselőjének hozzájárulásával terjesztheti elő.

Ha a gyermek védelme az ellátás önkéntes igénybevételével nem biztosított, a gyermek érdekében az ellátás **kötelező** igénybevételét rendeli el a Gyvt. Mindez abból következik, hogy a gyermekjóléti alapellátások **célja a gyermek testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődésének, jólétének, a családban történő nevelésének elősegítése, a veszélyeztetettség megelőzése és a kialakult veszélyeztetettség megszüntetése, valamint a gyermek családjából történő kiemelésének a megelőzése.**

A személyes gondoskodást nyújtó ellátásra irányuló jogviszony keletkezését a **helyi önkormányzat képviselő-testületének határozata, a gyámhatóságnak a határozata, a települési önkormányzat által fenntartott átmeneti gondozást nyújtó intézmény esetében az intézményvezető intézkedése vagy a személyes gondoskodás iránti kérelemről dönteni jogosult személy intézkedése alapozza meg.**

A) Gyermekesélynevelő szolgáltatásai - Biztos Kezdet Gyerekház

Biztos Kezdet Gyerekház célja a szociokulturális hátrányokkal küzdő, elsősorban a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermekek egészséges fejlődésének biztosítását támogató, fejlődési lemaradását kompenzáló, az óvodáskort még el nem ért gyermek számára biztosított társadalmi felzárkózást segítő prevenciós szolgáltatás biztosítása.

B) Gyermekesélynevelő szolgáltatásai - Tanoda

A tanoda olyan, elsősorban rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő, vagy hátrányos helyzetű vagy halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek és kivételesen fiatal felnőttek számára nyújtott, önkéntesen igénybe vehető társadalmi felzárkózást segítő, a személyiségfejlődés egészét szem előtt tartó, prevenciós szolgáltatás, amely a kötelező

tanórai és egyéb foglalkozásokon való részvétel idején kívül, valamint a tanítási szünetekben segíti elő a szociokulturális hátrányok kompenzálását, a tanulmányok folytatását, a társadalomba való sikeres beilleszkedést, az életpálya-tervezést és a szabadidő hasznos eltöltését.

C) Gyermekjóléti szolgáltatás

A gyermekjóléti szolgáltatás olyan, a gyermek érdekeit védő speciális személyes szociális szolgáltatás, amely a szociális munka módszereinek és eszközeinek felhasználásával szolgálja a gyermek testi és lelki egészségének, családban történő nevelkedésének elősegítését, a gyermek veszélyeztettségének megelőzését, a kialakult veszélyeztettség megszüntetését, illetve a családjából kiemelt gyermek visszahelyezését.

A gyermekjóléti szolgáltatás feladatai sokrétűek. **Egyrészt** biztosítja a gyermek testi, lelki egészségének, családban történő nevelésének elősegítése érdekében szükséges intézkedéseket (pl.: a gyermeki jogokról és a gyermek fejlődését biztosító támogatásokról való tájékoztatás, a támogatásokhoz való hozzájutás segítése, a szabadidős programok szervezése, a hivatalos ügyek intézésének segítése). **Másrészt** elősegíti a gyermek veszélyeztettségének megelőzését (pl.: a veszélyeztettséget észlelő és jelző rendszer működtetése, a veszélyeztettséget előidéző okok feltárása és ezek megoldására javaslat készítése). **Harmadrészt** a gyermekjóléti szolgáltatás feladata a kialakult veszélyeztettség megszüntetése érdekében a gyermekkel és családjával végzett szociális munkával elősegíteni a gyermek problémáinak rendezését, a családban jelentkező működési zavarok ellensúlyozását, a családi konfliktusok megoldását, különösen a válás, a gyermekelhelyezés és a kapcsolattartás esetében. **Negyedrészt** a gyermekjóléti szolgáltatás feladata a családjából kiemelt gyermek visszahelyezése érdekében a családgondozás biztosítása a család gyermeknevelési körülményeinek megteremtéséhez, javításához, a szülő és a gyermek közötti kapcsolat helyreállításához és utógondozás biztosítása - a gyermek családjába történő visszailleszkedéséhez.

A települési önkormányzat a gyermekjóléti szolgáltatás feladatait **család- és gyermekjóléti szolgálat** útján biztosítja. A települési önkormányzat a gyermekjóléti szolgálatot önálló intézményként, szolgáltatóként vagy más intézmény szervezeti és szakmai tekintetben önálló intézményegységeként működteti. **Család- és gyermekjóléti központ** az a járasszékhely településen működő gyermekjóléti szolgálat minősül, amely önálló intézményként, illetve szervezeti és szakmai szempontból önálló intézményegységként működik.

D) Gyermek napközbeni ellátása

A gyermekek napközbeni ellátásaként az életkornak megfelelő nappali felügyeletet, gondozást, nevelést, foglalkoztatást és étkeztetést kell megszervezni azon gyermekek számára, akik törvényes képviselői munkavégzésük, munkaerő-piaci részvételt elősegítő programban, képzésben, oktatásban való részvételük, betegségük vagy egyéb ok miatt napközbeni ellátásukról nem tudnak gondoskodni. A napközbeni ellátás keretében biztosított szolgáltatások időtartama lehetőleg a törvényes képviselő munkarendjéhez igazodik.

A gyermekek napközbeni ellátását különösen az olyan gyermek számára kell biztosítani:

- akinek fejlődése érdekében állandó napközbeni ellátásra van szüksége,
- akit egyedülálló vagy időskorú személy nevel,
- akinek a szülője, törvényes képviselője szociális helyzete miatt az ellátásáról nem tud gondoskodni.

A gyermekek napközbeni ellátásának formái a gyermekek életkorához igazodóan:

- **a bölcsődei ellátás** (A bölcsődei ellátás keretében a 3 éven aluli gyermekek napközbeni ellátását kell biztosítani. Bölcsődei ellátást biztosíthat a bölcsőde, mini bölcsőde, a munkahelyi bölcsőde és a családi bölcsőde.)
- **a napközbeni gyermekfelügyelet** (A napközbeni gyermekfelügyelet keretében - nem nevelési-oktatási céllal - a szolgáltatás nyújtója az életkornak megfelelő napközbeni ellátást biztosít a bölcsődei ellátásban, óvodai nevelésben nem részesülő gyermek számára; a kötelező óvodai nevelésben való részvétel alól felmentett gyermek számára; az óvodai nevelésben részesülő gyermek számára a kötelező óvodai nevelésben való részvételének idején kívül; az egyéni munkarenddel rendelkező tanuló számára; az iskolai oktatásban részesülő tanuló számára s kötelező tanórai és egyéb foglalkozásokon való részvételének idején kívül, valamint a tanítási szünetekben, és az általános iskolában a tizenhat óra előtt megszervezett egyéb foglalkozás alól felmentett gyermek számára.)
- **az alternatív napközbeni ellátás** (Alternatív napközbeni ellátás a játszótéri program, játszóház, klubfoglalkozás keretében nyújtott, a szülő és a gyermek kapcsolatát erősítő, a gyermek szocializációját támogató, valamint egyéb szabadidős és prevenciós szolgáltatás, a csellengő vagy egyéb okból veszélyeztetett iskoláskorú

gyermek számára biztosított nappali felügyelet, sport-, illetve egyéb foglalkozás és étkeztetés, feltéve, ha a működtető rendelkezik az ehhez szükséges - jogszabályban meghatározott - személyi és tárgyi feltételekkel.

E) Gyermek átmeneti gondozása

A gyermek átmeneti gondozása keretében a gyermek testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését elősegítő, az életkorának, egészségi állapotának és egyéb szükségleteinek megfelelő étkeztetéséről, ruházattal való ellátásáról, mentálhigiénés és egészségügyi ellátásáról, gondozásáról, neveléséről, lakhatásáról kell gondoskodni.

A gyermek átmeneti gondozását ideiglenes jelleggel, teljes körű ellátással kell biztosítani, ha a szülő egészségi állapota, életvezetési problémája, indokolt távolléte vagy más akadályoztatása miatt a gyermek nevelését a családban nem tudja megoldani, vagy utógondozói ellátásban részesül. A fogyatékos gyermek számára a különleges szükségleteihez igazodó ellátást kell biztosítani.

11.1.3. A személyes gondoskodás keretébe tartozó gyermekvédelmi szakellátások

A szakellátás keretében kell biztosítani az ideiglenes hatállyal elhelyezett, a nevelésbe vett gyermek otthont nyújtó ellátását, a fiatal felnőtt további utógondozói ellátását, valamint a szakellátást más okból igénylő gyermek teljes körű ellátását.

A) Otthont nyújtó ellátás

Az otthont nyújtó ellátás keretében biztosítani kell az ideiglenes hatállyal elhelyezett, a nevelésbe vett gyermek számára **teljes körű ellátást, a családi környezetébe történő visszahelyezését előkészítő, családi kapcsolatainak ápolását segítő családgondozást, vagy ha ez nem lehetséges, az örökbefogadásának elősegítését, a családjába történő visszailleszkedéshez, önálló életének megkezdéséhez szükséges utógondozást.** Otthont nyújtó ellátást biztosít a nevelőszülő, a gyermekotthon, vagy a fogyatékos személyek vagy pszichiátriai betegek otthona.

B) Az utógondozói ellátás

A gyámhatóság által elrendelt utógondozói ellátás keretében a fiatal felnőtt számára utógondozást és szükség szerinti ellátást kell biztosítani. Az utógondozói ellátást a nevelőszülő, a gyermekotthon, az utógondozó otthon vagy az általuk, illetve a területi

gyermekvédelmi szakszolgálat által működtetett, lakhatást nyújtó külső férőhely, különösen albérlet vagy egyéb biztosítja.

C) A területi gyermekvédelmi szakszolgáltatás

A területi gyermekvédelmi szakszolgáltatás javaslatot tesz az ideiglenes hatályú elhelyezést követően, valamint a nevelésbe vételi eljárás során, illetve a nevelésbe vételt követően a gyermek ideiglenes gondozási helyére és a gyermek sorsának rendeződéséig a számára otthont nyújtó ellátást biztosító gondozási helyére.

A gyermekvédelmi szakszolgáltatás a külön jogszabályban meghatározott feltételek mellett gondoskodik az örökbefogadás előtti tanácsadás és örökbefogadói tanfolyam, valamint az örökbefogadás utáni segítséget nyújtó szolgáltatások megszervezéséről, továbbá figyelemmel kíséri az örökbe fogadni szándékozó személyhez kötelező gondozásba kihelyezett gyermek beilleszkedését, ellátását, gondozását és tapasztalatairól írásban tájékoztatja a gyámhatóságot.

11.1.4. Gyermekvédelmi gondoskodás keretébe tartozó hatósági intézkedések

Ha a gyermek testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges ellátás a szülő beleegyezésével nem biztosítható és ez a helyzet a gyermek fejlődését veszélyezteti, a gyámhatóság a veszélyeztetettség mértékétől függően az alábbi intézkedések valamelyikét megteszi.

A) A hátrányos és halmozottan hátrányos helyzet fennállásának megállapítása

Hátrányos helyzetű az a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult gyermek és nagykorúvá vált gyermek, aki esetében az alábbi körülmények közül egy fennáll:

- a szülő legfeljebb alapfokú iskolai végzettséggel rendelkezik,
- a szülőről megállapítható, hogy a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény igénylésekor álláskeresőként nyilvántartott személy,
- ha a gyermek olyan lakáskörülmények között él, ahol korlátozottan biztosítottak az egészséges fejlődéséhez szükséges feltételek.

Halmozottan hátrányos helyzetű

- az a gyermek aki esetében az előbb meghatározott körülmények (hátrányos helyzet) közül legalább kettő fennáll,

- a nevelésbe vett gyermek,
- az utógondozói ellátásban részesülő és tanulói vagy hallgatói jogviszonyban álló fiatal felnőtt.

A gyámhatóság a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultság elbírálásával egyidejűleg kérelemre megállapítja a gyermek, nagykorúvá vált gyermek hátrányos vagy halmozottan hátrányos helyzetének fennállását.

B) A védelembe vétel

Ha a szülő vagy más törvényes képviselő a gyermek veszélyeztetettségét az alapellátások önkéntes igénybevételével megszüntetni nem tudja, vagy nem akarja, de alaposan feltételezhető, hogy segítséggel a gyermek fejlődése a családi környezetben mégis biztosítható, a gyámhatóság a gyermeket védelembe veszi.

A gyámhatóság - a gyermekjóléti központ javaslatának figyelembevételével - védelembe veheti továbbá a szabálysértési hatóság értesítése alapján a szabálysértést elkövetett fiatakorút, a nyomozó hatóság nyomozást megtagadó határozata alapján a tizennegyedik életévét be nem töltött gyermeket, a rendőrség, az ügyészség, illetve a bíróság jelzése alapján a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított, vádolt fiatakorút.

C) Az ideiglenes hatályú elhelyezés

Ha a gyermek felügyelet nélkül marad, vagy testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését családi környezete vagy önmaga súlyosan veszélyezteti, és emiatt azonnali elhelyezése szükséges, a gyámhatóság, valamint a rendőrség, az idegenrendészeti hatóság, a menekültügyi hatóság, az ügyészség, a bíróság, a büntetés-végrehajtási intézet a gyermeket azonnal végrehajtható határozatával ideiglenesen a nevelésére alkalmas, azt vállaló különélő szülőnél, más hozzátartozónál, illetve személynél helyezi el, vagy ha erre nincs lehetőség, a tizenkettedik életévét be nem töltött gyermek esetén minden esetben a legközelebbi ideiglenes hatállyal elhelyezett gyermekek ellátását is biztosító nevelőszülőnél helyezi el; a tizenkettedik életévét betöltött gyermek esetén lehetőség szerint a legközelebbi ideiglenes hatállyal elhelyezett gyermekek ellátását is biztosító nevelőszülőnél, vagy ha erre nincs lehetőség vagy azt a gyermek egészségi vagy személyiségállapota, ön- és közveszélyes magatartása indokolja vagy más okból szükséges az intézményes elhelyezés biztosítása, gyermekotthonban, gyermekotthon speciális csoportjában, speciális lakásotthonban, fogyatékos személyek vagy pszichiátriai betegek otthonában. .

D) Nevelésbe vétel

A nevelésbe vétel célja a gyermekotthont nyújtó ellátásának és törvényes képviselőjének biztosítása, amíg a gyermek családja képessé válik a gyermek visszafogadására, számára családbafogadó gyám rendelésére kerülhet sor, örökbefogadása megtörténik, vagy eléri nagykorúságát.

E) A nevelési felügyelet elrendelése

Ha a gyermek személyes szabadságának korlátozása előreláthatólag negyvennyolc órát meghaladóan szükséges, a speciális gyermekotthon vezetője kezdeményezi a gyámhatóságnál a gyermek nevelési felügyeletének elrendelését. A gyámhatósági határozat meghozataláig elsősorban a gyermek kivizsgálására, a veszélyeztető magatartás megszüntetésére és a gyors állapotromlás megelőzésére kell törekedni. A gyámhatóság a speciális gyermekotthon vezetőjének kezdeményezésére vagy hivatalból vagy a gyermekvédelmi gyám kérelmére a gyermek nevelési felügyeletét rendeli el, ha a gyermek egészségi vagy pszichés állapotának zavara következtében olyan magatartást tanúsít, amely saját vagy mások életére, testi épségére jelentős veszélyt jelenthet vagy közvetlen és súlyos veszélyt jelent, és a veszélyhelyzet kizárólag a gyermek negyvennyolc órát meghaladó időtartamban zárt körülmények között biztosított teljes körű ellátásával, kivizsgálásával és terápiájával hárítható el. A nevelési felügyelet időtartama nem haladhatja meg a két hónapot.

F) Az utógondozás elrendelés

Utógondozásnak van helye a nevelésbe vétel megszüntetését követően legalább egy év időtartamra, de legfeljebb a gyermek 18. életévének betöltéséig, vagy a nevelésbe vétel megszűnését követően a fiatal felnőtt kérelmére legfeljebb egy év időtartamra, vagy az otthonteremtési támogatás igénylésének, felhasználásának és elszámolásának időtartamára.

Az utógondozást a gyermek tekintetében a lakóhelye szerinti gyermekjóléti központ, a fiatal felnőtt tekintetében a nevelőszülői hálózatot működtető, a gyermekotthon, az utógondozó otthon vagy a külső férőhely működtetője látja el.

G) Az utógondozói ellátás elrendelése

A gyámhatóság a gyermek vagy a fiatal felnőtt kérelmére elrendeli az utógondozói ellátást, ha a gyermek, illetve a fiatal felnőtt nevelésbe vétele nagykorúvá válásával szűnt meg, és életfenntartását önállóan biztosítani nem tudja, vagy tanulói-, hallgatói-, vagy felnőttképzési jogviszonyban áll, vagy szociális bentlakásos intézménybe felvételét várja. Az utógondozói ellátást a fiatal felnőtt, ha életfenntartását önállóan biztosítani nem tudja, a 21. életévének, vagy ha speciális vagy különleges ellátási szükségletüként töltötte be nagykorúságát, 22. életévének, ha felsőoktatási intézménnyel áll hallgatói jogviszonyban, 25. életévének, vagy ha bentlakásos intézménybe várja felvételét, a felvétel időpontjáig, de legkésőbb 22. életévének betöltéséig kérheti.

11.1.5. A gyermekvédelmi feladatok ellátása és irányítása

A gyermekvédelmi igazgatás korábban említett eszközeinek megvalósulásában jelentős szerephez jutnak a gyámügyi igazgatás szervei (a fővárosi és megyei kormányhivatal, a fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala, a települési önkormányzat jegyzője, valamint a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi főjegyző). Hangsúlyozandó azonban, hogy ezen két igazgatási terület tárgya és szervezetrendszere nem fedik egymást. Ha az igazgatás tárgyát vizsgáljuk meg, a gyámügyi igazgatás tágabb fogalom, mivel a gyámügyi igazgatás nem csupán a gyermekekkel, hanem a méhmagzat és a felnőttek bizonyos körének ügyeivel is foglalkozik. A feladat- és szervezetrendszer oldaláról vizsgálva pedig a gyermekvédelem tágabb fogalom, mert magában foglalja a gyámügyi igazgatás feladatainak jelentős részét, másrészt pedig olyan szervek tevékenységét is, amelyek kívül esnek a gyámügyi igazgatás szervezetrendszerén. Következésképpen megállapítható, hogy a gyermekvédelem és a gyámügyi igazgatás nem szinonim fogalmak.

A) A települési önkormányzat feladatai

A települési önkormányzat, fővárosban a fővárosi kerületi önkormányzat, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat feladata a gyermekek védelme helyi ellátó rendszerének kiépítése és működtetése, a területén lakó gyermekek ellátásának megszervezése.

A települési önkormányzat biztosítja a személyes gondoskodást nyújtó alapellátások keretében a **gyermekjóléti szolgáltatást, a gyermekek napközbeni ellátását, a**

gyermek átmeneti gondozását, szervezi és közvetíti a máshol igénybe vehető ellátásokhoz való hozzájutást.

A települési önkormányzat, a fővárosban a fővárosi kerületi önkormányzat, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat lakosságszámtól függetlenül köteles **gyermekjóléti szolgálatot** működtetni. A járásszékhely település, a fővárosban a fővárosi kerületi önkormányzat és a megyei jogú város lakosságszámtól függetlenül köteles gyermekjóléti központot működtetni.

Az a települési önkormányzat, fővárosban a kerületi önkormányzat, amelynek területén

- tízezernél több állandó lakos él, **bölcsődét**,
- húszezernél több állandó lakos él, **bölcsődét, gyermek átmeneti otthonát**,
- harmincezernél több állandó lakos él, **bölcsődét, gyermek átmeneti otthonát, családok átmeneti otthonát** köteles működtetni.

A települési önkormányzat ezen feladatait más szervvel, személlyel kötött ellátási szerződés útján, illetve társulásban is biztosíthatja.

B) Az állam feladatai

Az állam fenntartói feladatainak ellátására a Kormány rendeletében kijelölt szerv biztosítja az otthon nyújtó ellátást, az utógondozói ellátást és a területi gyermekvédelmi szakszolgáltatást.

C) A miniszter feladatai

A miniszter ellátja a gyermekek védelmét biztosító feladatok **ágazati irányítását**, mely jogkörében

- meghatározza a gyermekek védelmét biztosító feladatok szakmai, képzési követelményeit, a feladatok törvényességi és szakmai ellenőrzési rendjét,
- létrehozza és fenntartja az országos szakmai intézeteket, kollégiumokat,
- ellátja a gyámhatóságok szakmai felügyeletével és irányításával kapcsolatos feladatokat,
- biztosítja a gyermekek védelmét szolgáló tudományos kutatások és nemzetközi kapcsolatok fejlesztési feltételeit,

- kezdeményezi - az érintett miniszterekkel együttműködve - a külföldön ellátatlanul maradt magyar állampolgárságú gyermekekről való gondoskodás iránti intézkedések megtételét,
- összehangolja és szervezi a gyermekek védelmét biztosító rendszer irányításához és egységes működéséhez szükséges nyilvántartási és információs rendszert,
- a Kormány rendeletében kijelölt szerv központi szerve útján gondoskodik az országos gyermekvédelmi szakértői bizottság működéséről,
- kijelölheti az egyházi fenntartású nevelőszülői, gyermekotthoni ellátás területén az országos módszertani feladatok ellátására egyházi fenntartású intézményeket,
- gondoskodik az országos örökbefogadás elősegítéséről,
- jóváhagyja és a minisztérium honlapján közzéteszi a gyermekbántalmazás elleni módszertant, a gyermekbántalmazás kivizsgálásának módszertanát, valamint a gyermekvédelmi jelzőrendszer működésének és működtetésének szakmai módszereit

A miniszter gondoskodik a **nevelésbe vett**

- súlyos pszichés vagy disszociális tüneteket mutató, illetve pszichoaktív szerekkel küzdő, továbbá
- akut orvosi ellátást nem igénylő - egyedi gondozásra szoruló - szerzett immunhiányos tünetegyüttesben szenvedő gyermekek ellátásának feltételeiről, feltéve, ha a gondozásuk máshol nem biztosítható, vagy ha külön elhelyezésük szükséges.

A miniszter a Kormány rendeletében kijelölt szerv útján megszervezi a **szülői felügyelet nélkül Magyarországon tartózkodó külföldi állampolgárságú gyermek ellátását**, és ennek érdekében - számára kötelező tartózkodási helyként gyermekvédelmi intézményt kell kijelölni - a Kormány rendeletében kijelölt szerv gyermekotthont tart fenn vagy a feladat biztosítása érdekében ellátási szerződést köt.

A miniszter gondoskodik a bíróság által **javítóintézeti nevelésre** utalt vagy oda letartóztatásba helyezett fiatalok terhelte nevelésének feltételeiről, a javítóintézeteknek a Kormány rendeletében kijelölt szerv központi szerve útján történő fenntartásáról. A miniszter - a büntetés-végrehajtásért felelős miniszterrel együttesen - ellátja a javítóintézetek felügyeletével kapcsolatos feladatokat.

11.2. A gyámügyi igazgatás szervezeti rendszere

Gyámügyi igazgatási feladatokat a gyámhatóság szervezete, tehát a **települési önkormányzat jegyzője, a járási gyámhivatal és a gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal** látja el. A gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal szakmai irányításáért, felügyeletéért a **gyermek és az ifjúság védelméért felelős miniszter** (emberi erőforrások minisztere) felelős.

A gyámhatóság (jegyző, járási gyámhivatal) intézi a gyámügyeket, amelyek az alábbiak:

- a méhmagzat és a felnőtt esetében: gondnoksági ügyek
- a kiskorúak esetében: a házasságkötés engedélyezése, a családi jogállás rendezése, a szülői felügyelettel és a kapcsolattartással kapcsolatos ügyek, az örökbefogadással kapcsolatos ügyek, a gyámsággal és gondnoksággal kapcsolatos ügyek, a gyermekvédelmi gondoskodási ügyek, továbbá részben a pénzbeli ellátással kapcsolatos ügyek.

A következőkben a gyámhatóság szerveinek gyermekvédelmi és gyámügyi igazgatással kapcsolatos főbb feladat- és hatáskörei kerülnek ismertetésre.

11.2.1. A települési önkormányzat jegyzője

A gyermekvédelmi és gyámügyi igazgatási ügyekben **általános hatóságként** jár el a települési önkormányzat jegyzője, aki feladat- és hatáskörében:

- a gyámhatósági ügyekben megkeresésre környezettanulmányt készít,
- nagykorú apa esetében teljes hatályú apai elismerő nyilatkozatot vesz fel,
- a gyermek családi jogállásának rendezése érdekében megállapítja a gyermek családi és utónevét,
- megállapítja a gyermek rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultságát,
- megállapítja a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult gyermek, nagykorúvá vált gyermek hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetének fennállását,
- megállapítja az ismeretlen szülőktől származó gyermek és a képzelt szülők adatait,,
- ellátja a törvényben vagy kormányrendeletben hatáskörébe utalt egyéb gyermekvédelmi és gyámügyi feladatokat.

11.2.2. A járási gyámhivatal

A gyermekvédelmi és gyámügyi igazgatási ügyekben **általános hatóságként** jár el a járási gyámhivatal is, mely szerv feladat- és hatáskörében eljárva:

- megteszi a gyermekek védelme, a gyermek családi jogállásának rendezése, valamint a válsághelyzetben lévő várandós anya és születendő gyermeke érdekében szükséges intézkedéseket,
- ellátja a pénzbeli és természetbeni támogatásokkal kapcsolatos feladatokat,
- pert indíthat, illetve kezdeményezhet,
- feljelentést tehet,
- ellát bizonyos vagyonkezeléssel kapcsolatos feladatokat, továbbá
- a kapcsolattartással, a szülői felügyeleti joggal és a gyermektartásdíjjal kapcsolatban, örökbefogadással valamint
- a gyámsággal, gondnoksággal, előzetes jognyilatkozattal és támogatott döntéshozatallal kapcsolatban rendelkezik jogosultságokkal.

A gyermekek védelme érdekében:

- elhelyezi a gyermeket ideiglenes hatállyal,
- családbafogadó gyámot vagy gyermekvédelmi gyámot rendel ki,
- megállapítja a szülői felügyeleti jog szünetelését, feléledését, megszűnését,
- dönt az általa elrendelt és a más szerv által alkalmazott ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálatáról, megszüntetéséről és megváltoztatásáról,
- nevelésbe veszi a gyermeket, és egyidejűleg gyermekvédelmi gyámot és helyettes gyermekvédelmi gyámot rendel ki,
- dönt a nevelésbe vett gyermek kapcsolattartásáról,
- dönt a gyermek védelembe vételéről és annak megszüntetéséről,
- dönt a családi pótlék természetbeni formában történő nyújtásáról, felülvizsgálatáról, a kirendelt eseti gondnok elszámolásának elfogadásáról.

A járási gyámhivatal a pénzbeli és természetbeni támogatásokkal kapcsolatban:

- dönt az otthonteremtési támogatás megállapításáról, és
- a gyermektartásdíj megelőlegezéséről.

A járási gyámhivatal a gyermek családi jogállásának rendezése érdekében:

- kiskorú apa esetében teljes hatályú apai elismerő nyilatkozatot vesz fel,
- eseti gyámot rendel a gyermek részére,

- jóváhagyja az anyának kiskorú gyermekével együttes perindítását az apaság vélelmének megdöntése iránt,
- megtámadja az apai elismerő nyilatkozatot, ha azt jogszabály megkerülése céljából tették.
 - megállapítja az ismeretlen szülőktől származó gyermek és a képzelt szülők adatait, és megtámadja az apai elismerő nyilatkozatot, ha azt jogszabály megkerülése céljából tették.

Ha a várandós anya **válsághelyzetbe** kerül, vagyis olyan családi, környezeti, szociális, társadalmi helyzetben találja magát, amely a testi vagy lelki megrendülését, társadalmi ellehetetlenülését okozza, és ezáltal veszélyezteti a gyermek egészséges megszületését, nyilatkozata alapján a járási gyámhivatal meghatározza a születendő gyermek lakóhelyét.

A járási gyámhivatal az örökbefogadással kapcsolatban dönt a gyermeket örökbe fogadni szándékozók alkalmasságáról, és kérelemre elrendeli az örökbefogadásra alkalmas személyek nyilvántartásba való felvételét, felveszi a szülőnek azon jognyilatkozatát, amelyben hozzájárul gyermeke ismeretlen személy általi örökbefogadásához.

Az örökbefogadással kapcsolatban **gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal** további feladat- és hatáskörrel rendelkezik:

- dönt a gyermek örökbe fogadhatónak nyilvánításáról,
- felveszi, elbírálja és jóváhagyja a szülőnek azon jognyilatkozatát, amelyben hozzájárul gyermeke ismeretlen személy általi örökbefogadásához,
- dönt az örökbefogadás engedélyezéséről, az utánkövetésről, és intézkedik a titkolt terhességből született gyermek iratainak az örökbefogadó szülő részére történő kiadásáról, dönt a felek közös kérelme alapján az örökbefogadás felbontásáról,
- pert indíthat, illetve kezdeményezhet a gyermek örökbefogadásának felbontása iránt,
- kérelemre felvilágosítást adhat a vér szerinti szülő adatairól.

A járási gyámhivatal pert indíthat, illetve kezdeményezhet a szülői felügyelet gyakorlásának rendezése, a gyermeket megillető tartási követelés érvényesítése, a szülői felügyelet megszüntetése vagy visszaállítása iránt.

A járási gyámhivatal feljelentést tesz a gyermek veszélyeztetése, a tartási kötelezettség elmulasztása, vagy a gyermek sérelmére elkövetett más bűncselekmény miatt.

A járási gyámhivatal a kapcsolattartással, a szülői felügyeleti joggal és a gyermektartásdíjjal kapcsolatban:

- dönt a gyermek és a szülő, illetve más kapcsolattartásra jogosult személy kapcsolattartásáról,
- intézkedik a kapcsolattartásra vonatkozó bírósági vagy gyámhivatali határozat végrehajtásáról,
- dönt a szülő jognyilatkozatának érvényességéhez szükséges jóváhagyásról,
- dönt, ha a közös szülői felügyelet gyakorlása során a szülők valamely kérdésben nem tudnak megállapodni,
- hozzájárul a gyermek családba fogadásához,
- dönt a gyermek sorsát érintő lényeges kérdésekben a szülők vitájáról,
- jóváhagyja a gyermek részére a szülők lakóhelyének vagy a szülők által kijelölt más tartózkodási helynek az elhagyását,
- dönt a 16. életévét betöltött gyermek házasságkötésének engedélyezéséről.

A járási gyámhivatal a gyámsággal, gondnoksággal, előzetes jognyilatkozattal és támogatott döntéshozatallal kapcsolatban:

- a gyermek részére családbafogadó gyámot vagy gyermekvédelmi gyámot rendel, a nevelőszülőt egyes gyámi feladatok ellátására gyámként kirendeli,
- ideiglenes gondnokot, gondnokot, hivatásos gondnokot rendel, és felügyeli tevékenységüket,
- felügyeli a családbafogadó gyám, valamint felügyeli és irányítja a gyermekvédelmi gyám tevékenységét.

A járási gyámhivatal a vagyonkezeléssel kapcsolatban:

- dönt a gyermekek és gondnokoltak készpénzvagyonának gyámi fenntartásos betétben vagy fizetési számlán történő elhelyezéséről, az elhelyezett pénz felhasználásáról, államilag garantált értékpapírba, biztosítási kötvénybe történő befektetéséről, letétben kezeléséről, valamint egyéb tárgyak letétbe helyezéséről,
- dönt a gyám, a gondnok vagyon- és bérlakás kezeléséhez kapcsolódó jognyilatkozata érvényességéhez szükséges jóváhagyásról,
- elbírálja a rendszeres és az eseti számadást, meghatározott esetekben a végszámadást,
- közreműködik a gyermekek, gondnokoltak ingó és ingatlan vagyonával és vagyoni értékű jogával kapcsolatos ügyekben,
- közreműködik a hagyatéki eljárásban.

11.2.3. A gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal (a továbbiakban: kormányhivatal)

A kormányhivatal mind elsőfokú, mind másodfokú hatóságként feladat- és hatáskörhöz jut a gyermekvédelem és gyámügyi igazgatás területén.

A kormányhivatal feladat- és hatáskörében eljárva:

- a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság a települési önkormányzat jegyzőjének a gyermekvédelmi és gyámügyi hatósági ügyekben (tehát **másodfokú hatósági jogkört** gyakorol a települési önkormányzat jegyzőjének a gyermekvédelmi és gyámügyi hatósági ügyekben),
- ellátja az illetékességi területéhez tartozó települési önkormányzat jegyzőjének és a járási gyámhivatalnak a **szakmai irányítását, felügyeletét és ellenőrzését**,
- ellátja a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásával és ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat,
- ellenőrzési jogkörében legalább négyévenként **ellenőrzi** a gyámhatóságok gyámügyi és gyermekvédelmi hatósági tevékenységének jogszerűségét.

11.2.4. A gyermekek és az ifjúság védelméért felelős miniszter

A miniszter a kormányhivatalok szakmai irányítása során:

- négyévenként ellenőrzi a kormányhivatalok gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatásokkal kapcsolatos tevékenységét, az alapellátó és szolgáltató intézményrendszer, valamint a gyámhatóság szakmai munkáját,
- részt vesz a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter által koordinált, a fővárosi és megyei kormányhivatal szakigazgatási feladatainak szakmai irányítását ellátó miniszterek bevonásával zajló ellenőrzésekben, a gyermekvédelmi és gyámügyi feladatok tekintetében meghatározza az ellenőrzés szakmai szempontjait,
- a kormányhivatalok számára meghatározza az éves ellenőrzési terv kiemelt területeit és értékeli a kormányhivatalok éves beszámoló jelentéseit.

11.2.5. A gyámhatóság illetékességére vonatkozó szabályok

A gyámhatóság feladat- és hatáskörének meghatározásán túl tisztázandó, hogy mely hatóság rendelkezik illetékességgel. **Az eljárásra az a gyámhatóság illetékes, amelynek területén:**

- a gyermek szülői felügyeletet gyakorló **szülőjének, gyámjának**; az ügyei vitelében akadályozott, illetőleg cselekvőképességet érintő **gondnokság alatt álló személynek**; az ideiglenes gondnokrendeléssel, zárgondnok kirendelésével, valamint gondnokság alá helyezési eljárással **érintett személynek a lakóhelye** található.
- Ha a szülői felügyelet gyakorlására jogosult szülők lakóhelye különböző gyámhatóságok illetékességi területen található, a gyámhatóság illetékességét a **gyermek lakóhelye** határozza meg.
- Ha a gyermek lakóhelye egyik szülőjének lakóhelyével sem azonos, az a gyámhatóság jár el, amelynek területén **az anya lakóhelye található**.
- Lakóhely hiányában a gyámhatóság illetékességét a **tartózkodási hely** határozza meg.
- Belföldi lakóhely vagy tartózkodási hely hiányában, a gyámhatóság illetékességét az utolsó ismert hazai lakóhely vagy tartózkodási hely határozza meg.
- Ennek hiányában az eljárásra a települési önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyekben a **Budapest Főváros V. Kerület Önkormányzat Jegyzője**, a járási gyámhivatal feladat- és hatáskörébe tartozó ügyekben pedig a gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró Budapest Főváros Kormányhivatala illetékes.

Jogsabály-jegyzék a IV. részhez

(lezárva: 2020. május 05.)

1. 2001. évi LXIV. törvény a kulturális örökség védelméről
2. 2011. évi LXXVII. törvény a világörökségről
3. 1997. évi CXL. törvény a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről
4. 1995. évi LXVI. törvény a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről
5. 2008. évi XCIX. törvény az előadó-művészeti szervezetek támogatásáról és sajátos foglalkoztatási szabályairól
6. 2004. évi II. törvény a mozgóképről
7. 2004. évi CXXXVII. törvény a Nemzeti Audiovizuális Archívumról
8. 1993. évi XXIII. törvény a Nemzeti Kulturális Alapról
9. A régészeti lelőhely és a műemléki érték védetté nyilvánításáról, és a régészeti feltárás részletes szabályairól szóló 80/2012. (XII. 28.) BM rendelet
10. 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról
11. A kulturális javak védetté nyilvánításának részletes szabályairól szóló 57/2013. (VIII. 7.) EMMI rendelet
12. Az örökségvédelmi bírságról szóló 191/2001. (X. 18.) Korm. rendelet
13. A kulturális szakértői tevékenység folytatásának feltételeiről és a kulturális szakértői nyilvántartás vezetéséről szóló 19/2010. (IV. 23.) OKM rendelet
14. A muzeális intézményekre vonatkozó szakfelügyelet rendjéről szóló 3/2009. (II. 18.) OKM rendelet
15. A régészeti örökség és a műemléki érték védelmével kapcsolatos szabályokról szóló 393/2012. (XII. 20.) Korm. rendelet
16. 1997. évi CLIV. tv. az egészségügyről
17. 1992. évi LXXIX tv. a magzati élet védelméről
18. 1997. évi XLVII tv. az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről
19. 2000. évi CXVI. tv az egészségügyi közvetítői eljárásról
20. 2000. évi II. tv az önálló orvosi tevékenységről
21. 2003. évi LXXXIV. tv az egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéseiről
22. 1991. évi XI. tv. az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről
23. 2015. évi CXXIII. törvény az egészségügyi alapellátásról
24. 322/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet az Országos Mentőszolgálatról
25. az Állami Egészségügyi Ellátó Központról szóló 27/2015. (II. 25.) Korm. rendelet
26. 386/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet az egészségbiztosítási szervekről
27. a fővárosi és megyei kormányhivatal, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatal népegészségügyi feladatai ellátásáról, továbbá az egészségügyi államigazgatási szerv kijelöléséről szóló 385/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet

28. 6/1998. /V. 8/ AB határozat
29. 2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről
30. 2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról
31. Az állami köznevelési közfeladat ellátásában fenntartóként részt vevő szervekről, valamint a Klebelsberg Központtól szóló 134/2016. (VI. 10.) Korm. rendelet
32. Az Oktatási Hivatalról szóló 3121/2013. (IV. 26.) Korm. rendelet
33. A doktori iskolákról, a doktori eljárások rendjéről és a habilitációról szóló 387/2012. (IV. 27.) Korm. rendelet
34. A felsőoktatási szakképzésről szóló 230/2012. (IV. 27.) Korm. rendelet
35. A tanárképzés rendszeréről, a szakosodás rendjéről és a tanárszakok jegyzékéről szóló 283/2012. (X. 4.) Korm. rendelet
36. A felsőoktatási minőségértékelés és -fejlesztés egyes kérdéseiről szóló 19/2012. (II. 22.) Korm. rendelet
37. 41/2005. (X. 27.) AB határozat
38. 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról
39. 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról
40. 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet - a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről
41. 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról

Irodalomjegyzék a IV. részhez

1. Csehi Zoltán: A kulturális javak fogalmáról – egy univerzális dologkategória születésének történetéhez. In: Faludi Gábor (szerk.): Liber Amicorum Studia P. Gyertyánfy dedicata Ünnepi dolgozatok Gyertyánfy Péter tiszteletére. ELTE ÁJK Polgári Jogi Tanszék, Budapest, 2008. 153-185.
2. Kalas Tibor: A közigazgatás feladatai. In.: Kalas Tibor (szerk.): Közigazgatási jog 1. Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész I. Virtuóz Kiadó 2006. 36-37.
3. Balányi Klára: Veszélyeztetett gyermekek. Család, gyermek, ifjúság.1994. évi 1. szám
4. Daróczy Márta: A gyermekekről szóló 1989. évi törvény Nagy-Britanniában. Magyar Jog 1995. évi 5. szám
5. Deák Sándorné: A 2000 évben gyermekvédelmi szakellátásába került Komárom-Esztergom megyei gyermekekről. Magyar Közigazgatás 2002. évi 2. száma
6. Földesi Klára: A gyámügy 100 éve. Állam és Igazgatás 1978. évi 3. száma
7. Galambos Tamás: A Gyermekvédelmi Törvény hatályosulása Győr Városi- Gyámhivatal illetékességi területén. Magyar Közigazgatás 2000. évi 10. száma
8. Gergely Ferenc: A magyar gyermekvédelem történetének vázlata a XIX. század második felétől Gyermek- és ifjúságvédelem 1984. évi 3. száma.
9. Godja Györgyné: Tapasztalatok az örökbefogadásról, az örökbefogadás felbontásáról Magyar Közigazgatás 2001. évi 12. száma
10. Gyevikiné-Szollár: A szociális törvényben és a gyermekvédelmi törvényben szereplő ellátási formákban tapasztalható átfedések, ezek gyakorlati problémái Magyar Közigazgatás 1999. évi 6. száma
11. Nyerges Kálmán: A fiatalok pártfogó felügyeletének változása a gyermekvédelmi törvény hatására a közigazgatás szervezetében. Magyar Közigazgatás 2000. évi 7. száma
12. Rétiné-Dernócziné: A gyermekjóléti alapellátások helyzete Győr-Moson-Sopron megyében. Magyar Közigazgatás 2002. évi 2. szám
13. Szöllősi Gábor: Európai elemek a gyermekek szociális ellátásában és védelmében. Magyar Jog 1995. évi 8. szám
14. Szöllősi Gábor: Szolgáltató és hatósági feladatok a helyi gyermekvédelemben. Magyar Közigazgatás 1995. évi 7. és 8. szám
15. Tőke Lajos: A közigazgatás költészete.(Gondolatok az új gyermekvédelmi törvényről) Magyar Közigazgatás 1997. évi 11. szám
16. Dr.Filó Erika- dr. Katonáné dr.Pehr Erika:Gyermekvédelem, gyámügy. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Budapest 1998.
17. Gáspár Károly: Gyermekvédelmi és gyámügyi kézikönyv-2004- Család, gyermek, ifjúság –kiemelten közhasznú szervezet
18. Dr. Csepeli Ágota: Gyermekvédelmi jogszabályváltozások. Önkormányzati Hírlevél 2006. évi 5. szám
19. Berényi Sándor: A kulturális közigazgatás Magyar közigazgatási jog. 1999. 210-249. oldal
20. Hajdú Lajos: A levéltárak és a közigazgatás Magyar Közigazgatás, 1991. évi 1. szám 254-261. oldal
21. Halmi Nándor: Eljárási gondok a műemlékvédelem újraszabályozása után Magyar Közigazgatás, 2002.

- évi 2. szám 126-128. oldal
22. Kiss Zoltán: A kulturális jogrendszer szervezete és átalakulása az elmúlt tíz évben Magyar Közigazgatás, 1997. évi 2. szám 114-123. oldal
 23. Veresné Dr. Jakab Zsuzsanna: Gyermekvédelem és gyámügyi igazgatás In.: Közigazgatási jog 3. Különös Rész 6. Fejezet, Szerk.: Dr. Nyitrai Péter , Z-Press Kiadó, 2008., 239-283. o.
 24. Kiss Zoltán: A kulturális jogrendszer szerkezete és átalakulása az elmúlt tíz évben Magyar Közigazgatás, 1997. évi 1. szám 14-19. oldal
 25. Kiss Zoltán: Törvény a kulturális örökség védelméről. [2001. évi LXIV. tv.] Cég és Jog, 2001. évi 11. szám 16-25. oldal
 26. Kriston László: Gondolatok a kulturális javak védelméről Magyar Jog, 2000. évi 6. szám 354-357. oldal
 27. Lőrinczné Szabó Tünde A területrendezés és a műemlékvédelem Magyar Közigazgatás, 2000. évi 11. szám 678-680. oldal
 28. Prugberger Tamás: A kulturális tényezők hatása a jogalkotásra Kultúra jelene és jövője, 1993. 21-33. oldal
 29. Sonkoly Gábor: A kulturális örökség fogalmának értelmezési és alkalmazási szintjei Regio. Kisebbségi Szemle, 2000. évi 4. szám 45-66. oldal
 30. Varga Csaba Jog és kultúra összehasonlító perspektívából Peschka- emlékkönyv, 1999. 335-352. oldal
 31. Balázs István: A területi közigazgatás átszervezése és a közoktatás irányítása, Önkormányzat és Közoktatás, 1996. 35-44. oldal
 32. Berényi Sándor: Oktatásügyi igazgatás Magyar közigazgatási jog, 1999. 322-347. oldal
 33. Bóra Ferenc: A közoktatás szabályozása és az autonómia, Magyar Közigazgatás, 1996. évi 6. szám 344-349. oldal
 34. Kocsis Miklós: A felsőoktatási autonómia aktuális kérdéseiről - avagy új távlatok a felsőoktatás igazgatásában? Új magyar közigazgatás, 2010. évi 2. szám 25-35. oldal
 35. Dobos Krisztina - Dobsi Attila: A közoktatási törvényi koncepció és az önkormányzatiság, Magyar Közigazgatás, 1992. évi 4. szám 234-240. oldal
 36. Ficzer Lajos: A tudományos kutatás, felsőoktatás, és műszaki fejlesztés jogi szabályozásáról, Magyar Közigazgatás, 1990. évi 9. szám 795-803. oldal
 37. Gehér József: Európaiság az oktatáshoz való jog területén, Magyar Szemle, 1997. évi 1-2. szám 20-39. oldal
 38. Halász Gábor: Az önkormányzatok és a közoktatás fejlesztési stratégiája, Önkormányzat és Közoktatás, 1996. 23-33. oldal
 39. Halász Gábor: Önkormányzati közoktatás-irányítás a kilencvenes évek közepén, Önkormányzat és Közoktatás, 1996. 9-15.
 40. Halász Gábor: Változások az európai közoktatási rendszerek irányításában, Oktatás és Európa, 1993. 77-98. oldal
 41. Ladányi Andor: A felsőoktatási intézmények integrációjáról, Magyar Felsőoktatás 1997. évi 1-2. szám, 10-14. oldal
 42. Szüdi János (szerk.): Az oktatás nagy kézikönyve, Complex Budapest, 2007. 426-456. oldal
 43. Szüdi János: A közoktatási törvény kézikönyve, Okker Oktatási Iroda, Budapest, 1994. 381. oldal

